

Markku Kauppinen

Miten käy palvelukyvyyn?

Kuntien valmistautuminen
väestömuutoksen vaikutuksiin

*Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet
ja työhyvinvointi kuntastrategioiden
ytimiksi*

ISBN 952-213-104-0

TEKIJÄ
Markku Kauppinen

TAITTO
Nina Palmu-Pietilä

© Suomen Kuntaliitto

Helsinki 2005

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Alkusanat

Kolmisen vuotta kestänyt tutkimustyö on kohdaltani ollut avartava ja hieno oppimisen kokemus ja tekijälleen samalla myös retki melko vieraaseen maailmaan, tutkimuksen labyrintteihin, tutkijoiden kammioihin, jollaiseksi omakin työhuoneeni vaimoni kauhistukseksi vähitellen kirja- ja paperipinoineen ja siivouskieltoineen muovautui. Tutkimusretkelläni on sattunut monenmoista – vastoinkäymisiäkin totta kai – vastauksia etsiessä on syntynyt monta uutta kysymystä, mutta myös tutkimusongelmia ainakin osittain avanneita, hienoilta tuntuneita oivalluksia. Ja mikä parasta, olen kohdannut paljon hyviä opastajia, auttajia, keskustelijointa, testilukijoita ja kannustavia kumppaneita, joiden avulla on siirrytty vaiheesta toiseen ja pidetty akku latingissa.

Tyttärenyttäreni Laura (silloin 6 v.) asetti kerran koko hankkeen kyseenalaiseksi huomattuaan jonkinlaista tuskaa pappa-rievun ponnisteluissa ja kuultuaan, että hommaan tarvittaisiin nyt jostakin lisää virtaa. Hän lohdutteli toteamalla, että “onhan se kaupunginjohtajan työ jo niin hyvä työ, ettei sinun oikeastaan tarvitsisi muita töitä varten enää opiskella”. “Eikä varsinkaan lääkä’iks” tokaisi siihen nuorempi veljensä Eemil (silloin 4 v.), jolloin puheeseen puuttui 2-vuotias Valteri sanomalla, että “kyllä minä siulle pappa viitaa annan minä kun olen sellainen viitakone” samalla sipaisten molemmilla käsillä omilta poskiltaan aikamoisen virtaannoksen siirtäen sen sitten kämmenistään hyvän kalakaverinsa parransänkisille kasvoille. Retken jatkamiselle oli taas eväät koottu.

Jatko-opintojani ovat ohjanneet professorit Mikko Salo alkuvaiheessa ja Pirkkoliisa Ahponen työn edetessä kirikierroksille sekä koko ajan mukana ollen yliasistentti Antero Puhakka. He ovat kärsivällisesti ja kunnioitettavalla ammattitaidolla opastaneet minut tutkimustekniikoihin, tieteellisen kirjoittamisen menetelmiin ja olleet kanssani keskustelemassa tutkimuksen tuloksista ja pitäneet huolen siitä, että artikkeliväitöskirjan logiikka on pysynyt koossa. Uskoakseni ohjaajani ovat minun tapauksessani joutuneet tavallista enemmän pohdiskelemaan sitä, miten käytännön työelämästä ponnistava opinnäytetyöntekijä saadaan pitäytymään tutkijapositionissa. Esitän ohjaajilleni lämpimät kiitokset ratkaisevan tärkeästä panoksesta työni loppuunsaattamisessa ja elämäni rikastuttaneista kokemuksista.

Erityisen kiitokseni haluan osoittaa myös professorille Pauli Formalle Turun yliopistosta. Hän on työni alkumetreiltä lähtien ollut minulle tärkeä resurssi erityisesti työhyvinvointia käsittelevien tutkimusartikkelien valmistelussa. Kiitän myös terveystieteen maisteri Kati Utriaista, kolmannen artikkelin kirjoittajapariani, hyvin sujuneesta yhteistyöstä.

Väitöskirjani esitarkastajat professori Vuokko Niiranen Kuopion yliopistosta ja professori Matti Ylikoski Työterveyslaitokselta antoivat henkilökohtaisissa keskusteluissa ja kirjallisesti minulle tärkeitä ja hyödyllisiä näkökulmia, joiden perusteella saatoin vielä hioa ja parantaa opinnäytetyöni sisältöä. Kiitän esitarkastajia perusteellisesta paneutumisesta ja syventävistä keskusteluista, joiden kautta avautuivat edellytykset väittelyluvan myöntämiselle ja väitöstutkimukseni julkiseen tarkastukseen.

Työni tukijoita on ollut paljon. Tässä yhteydessä en kaikkia nimeltä mainiten valitettavasti voi kiittää, mutta tiedän, että ymmärrätte. Poimin suuresta joukosta joitakin teistä: Kajaanin ammattikorkeakoulun tietojenkäsittelyn lehtori Margit Leskinen perehdytti minut yksityisillä pikakursseilla omalla vapaa-ajallaan SPSS-tilastokäsittelyn saloihin; nykyisen tehtäväni edeltäjä maaneuvos Simo Lämsä ja puheenjohtaja Erkki Rantala olivat minulle tärkeitä puhelumppaneita tutkimuksen eri näkökulmien avaamisessa; tri Juha Talvitie muistutti minua siitä, että älä anna tutkija-minällesi liian paljon valtaa, koska kysymys sittenkin on aika paljon myös omista kokemuksistasi; hallintopäällikkö Pirkko Elsinen auttoi minua erityisesti siinä, että kykenin etenemään työssä asettamani aikataulun mukaisesti; hyvät avustajani Helena Kampman ja Eeva Kujala tukivat minua monin eri tavoin mm. atk-tekniikoissa ja siinä että asiat tapahtuivat ajallaan. Näiden mainittujen ohella kiitän myös kymmeniä kuntajohtajakollegoita ja luottamushenkilöitä henkilökohtaisista keskusteluista sekä niitä satoja kunta-alan toimijoita, jotka vastasivat tutkimuskyselyihini. Kiitän työnantajiani Kuhmon kaupunkia ja Kuntien eläkevakuutusta sekä Kunnallisalan kehittämissäätiötä ja Suomen kuntaliittoa tutkimushankkeen edellytysten turvaamisesta.

Vaimoni Liisa ansaitsee tietenkin erityiskiitoksen. Kiitän häntä hyvästä kumppanuudesta, kannustuksesta, tuesta ja monipuolisesta avusta tässäkin projektissa sekä joskus uupuneenkin tieteenharjoittelijan huollosta, joka ei minun tapauksessani ole ollut tietenkään kaikkein helpoimpia tehtäviä.

Lopuksi on palattava vielä Petroskoihin ja ravintola Petrovskin hämärään nurkkapöytään, jossa hyvä ystäväni Oulun läänin maaherra, Joensuun yliopiston dosentti Eino Siuruainen sysäsi minut liikkeelle tämän tutkimuksen tekemiseksi. Kajaanin kaupunginjohtaja Pentti Hakulinen todisti. Siitä tämä kaikki alkoi. Rikasta kokemuksesta huolimatta, vaikkakin veljiäni kiitän, toivon etteivät yllytä toista kertaa.

Helsingissä 22.5.2005

Markku Kauppinen

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	7
Sammandrag	10
Abstract	13
 1 Johdanto	 16
1.1 Kuntatyön muutosnäköalat	16
1.2 Päätöksenteon pelikenttä muovautuu uudelleen	18
 2 Tutkimustehtävä ja sen toteuttaminen	 23
2.1 Tutkimuksen tavoite	23
2.2 Tutkimusongelma	24
2.3 Artikkelien tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät	25
 3 Kuntasektori muutoksen pyörteessä	 29
3.1 Suomi ikääntyy muita nopeammin, alueiden väliset erot lisääntyvät	29
3.2 Ikääntyminen muovaa työmarkkinat uudelleen	32
3.3 Työvoimakysymyksen yleiset lähtökohdat	34
3.3.1 Pidempiin työuriin, maahanmuutosta vetoapua?	35
3.3.2 Työllisyyskehitys ja kuntien palvelukyky	38
3.4 Muutoksen hallintaa vai hyppyjä tuntemattomaan	40
 4 Kuntaliitokset, kuntien välinen yhteistyö, kunnallinen päätöksenteko ja palvelutuotantoratkaisut palvelukyvyn kannalta	 43
4.1 Kuntaliitokset “perusoikeuskonfliktin” ratkaisuksi?	43
4.2 Peruspalveluiden tuottamiselle uusia vaihtoehtoja	46
4.3 Kunnallinen päätöksenteko, kuntastrategiat ja -johtaminen	50
 5 Työhyvinvointi ja organisaation menestys	 54
5.1 Työkyvyn ja työhyvinvoinnin käsitteet	54
5.2 Työhyvinvoinnin ja työkyvyn tutkimus	56
5.3 Kuntatyöntekijöiden terveys ja eläkeajatuksat	58
5.4 Toiminta kunnissa	60
5.5 Työhyvinvointi tuloksentekijänä	62
 6 Artikkelien keskeiset tulokset	 65
6.1 Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis?	65
6.2 Kuntien uusi yhteistyö – Kainuun malli yhteistyörakenteena	67

6.3	Työhyvinvoinnin edistämisen tila ja tarve kunta-alalla	68
6.4	Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä	69
7	Johtopäätökset	72
	Lähteet	80
Artikkelit		
I	Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis?	89
II	Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena	119
III	Työhyvinvoinnin tila ja tarve kunta-alalla	147
IV	Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä.....	167
	Liitteet	197
	LIITE 1. Taulukkoyhteenveto 1. artikkelin tuloksista	199
	LIITE 2. Puhelinhaastattelu kuntajohtajille kyselyn (liite1) tulosten valossa .	202
	LIITE 3. Kainuu-kysely (artikkeli 2)	204
	LIITE 4. Työhyvinvointiartikkeleiden (3 ja 4) kyselylomake	209

Tiivistelmä

Kauppinen, Markku: **Miten käy palvelukyvyyn? Kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin.** Yhteistyö, uudistuvat palvelurakenteet ja työhyvinvointi kuntastrategioiden ytimiksi. Helsinki 2005.

Kuntatyö on edessä olevan väestömuutoksen vaikutuksesta kohtaamassa voimakkaan murroksen. Monissa kunnissa työikäisen väestön väheneminen ja suurten ikäluokkien eläköitymistä seuraava palvelutarpeen kasvu ajoittuvat yhteen kuntien oman henkilöstön nopeasti tapahtuvan eläkkeelle siirtymisen ja sitä seuraavan henkilöstön rekrytointitarpeen kanssa. Väestömuutoksen seurauksena monien kuntien ongelmaksi näyttää muodostuvan yhtäältä talouden reunaehtojen heikkeneminen ja toisaalta pula osaavista kunta-alan ammattilaisista. Kuntien palvelukyvyyn edellytykset joutuvat koetukselle. Vaikeimmaksi tilanne muodostuu kunnissa, joissa vanhushuoltosuhteiden heikkeneminen kohdataan lyhyen ajan kuluessa hyvin voimakkaana.

Tavoitteena tässä viiden artikkelin muodostamassa kokonaisuudessa oli tutkia, miten kunnissa tiedostetaan edessä oleva väestömuutos ja miten sen vaikutuksiin on valmistauduttu tai ollaan valmistautumassa kuntien palvelukyvyyn säilyttämisen näkökulmasta. Tutkimuksessa tarkastellaan ensiksi kuntatoimijoiden valmiuksia kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen, vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen käyttöön ottoon sekä rakenteellisiin uudistuksiin. Toiseksi tutkitaan sitä, voitaisiinko työhyvinvoinnin edistämällä osana kuntien työnantajapolitiikka parantaa kuntien edellytyksiä kilpailla ammattitaitoisesta työvoimasta ja siten ylläpitää ja turvata kuntien palvelukykyä.

Artikkelien kaikki aineistot kerättiin kuntakyselyinä siten, että kahden ensimmäisen artikkelin vastaajina olivat kuntien keskeiset päättäjät, kuntajohtajat ja johtoryhmien jäsenet yhteensä kahdestakymmenestä pienestä ja keskisuuressa kunnasta Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan ja Kainuun maakunnista. Työhyvinvointia käsittelevien artikkeleiden syrvey-kyselyihin vastasivat kuntien henkilöstövästaaajat. Nämä kyselyt lähetettiin kaikkiin Suomen kuntiin. Lisäksi käytettiin tutkimuskokonaisuuteen liittyvää tilastoaineistoa ja tutkimuskirjallisuutta sekä suoritettiin teemahaastatteluja.

Kaikissa tutkituissa kunnissa väestömuutos tulee vuoteen 2030 mennessä olemaan huomattava. Kun vanhushuoltosuhde vuonna 2000 vaihteli näissä kunnissa 15–37 prosentin välillä, vastaavat luvut tulevat ennusteen mukaan vuonna 2030

olemaan 37–99 prosenttia. Toisin sanoen yli 65-vuotiaiden määrä verrattaessa sitä työikäisen väestön määrään tulee parhaissakin väestömuutoskunnissa 2½-kertaisuumaan ja kaikkein vaativimmissa väestömuutoskunnissa vanhushuoltosuhteet nousevat lähelle 100 prosenttia. Tällöin kunnassa on yhtä yli 65-vuotiaasta asukasta kohti enää yksi työikäinen. Työikäisiä asukkaita tutkituissa kunnissa vuonna 2000 oli vielä noin 3–7 yhtä yli 65-vuotiaasta asukasta kohti.

Kuntien toimintaympäristöjen nopea muuttuminen merkitsee sitä, että niiden on etsittävä uusia ratkaisumalleja ja toimintastrategioita palvelukykyänsä säilyttämiseksi. Vaikeimmassa tilanteessa olevien väestömuutoskuntien edessä voi olla tilanne, jossa itsenäisen palvelutuottamisen edellytykset yksinkertaisesti katoavat.

Kuntien päättäjät ja virkamiehet ovat tutkimuksen tulosten valossa hyvin tietoisia väestömuutoksen tilastollisesta näkymästä, mutta toteavat samalla, että konkreettisia toimenpiteitä muutokseen varautumiseksi kunnissa ei juurikaan ole vielä käynnistetty. Kunnissa pelätään yleisesti palvelukykyyn menetystä tai ratkaisevaa heikkenemistä samoin kunnan rekrytointiedellytysten heikkenemistä.

Päättäjien luottamus kunnan omaan kykyyn ratkaista ongelmat on selvässä yhteydessä väestömuutokseen ja sen synnyttämiin uhkakuviin. Siellä missä tapahtuu väestön kasvua, luottamus omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vahva. Sen sijaan kunnissa, joissa tilanne uhkaa kärjistyä työvoimapolitiittiseksi ongelmaksi vanhusväestön määrän kasvaessa kunnan asukasluvun samanaikaisesti laskiessa, luottamus kunnan omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vähäinen. Näissä kunnissa kuntajohto ja päättäjät kokevat joutuvansa lähivuosina lähes ratkaisemattomien ongelmien eteen.

Kuntatoimijoiden asenteelliset valmiudet ottaa käyttöön uusia palvelutuotantotapoja ja kehittää erityisesti kuntien yhteistyörakenteita näyttävät kaikissa kunnissa kyselyn perusteella vahvoilta. Kuntien rajat palveluiden tuottamisen rajoina ollaan valmiit ylittämään. Kainuun mallia, jossa kootaan yhteen yhdeksän kunnan keskeisiä tehtäviä ilman, että kuntarajat varsinaisesti muuttuvat, voi pitää tästä valmiudesta yhtenä esimerkkinä. Kuntaliitokset eivät saa merkittävästi kannatusta eikä niiden vaikuttavuuteen ongelmien ratkaisuisa uskota.

Työhyvinvointia käsittelevien artikkeleiden tulosten mukaan työhyvinvoinnin edistämisen uskotaan vaikuttavan myönteisesti kunnan palvelukykyyn ja rekrytointiedellytyksiin. Joka viidennessä kunnassa työhyvinvointi mielletään kunnan strategiseksi menestystekijäksi. Suurten ja pienten kuntatyönantajien välillä erot tässä suhteessa tulivat kuitenkin esille huomattavina. Alle 250 työntekijän kunnissa työhyvinvointi on omaksuttu strategisena valintana vain joka kymmennessä tapauksessa. Vastaavasti yli 1000 työntekijän kuntaryhmässä lähes joka toisessa kunnassa se on nostettu kunnan menestykseen vaikuttavaksi strategia-alueeksi.

Kattava, kaikki työhyvinvoinnin osa-alueet sisältävä työhyvinvoinnin edistäminen on Suomen kunnissa vielä melko harvinaista. Sen toteutuksen edellytykset ja tahtotilat vaihtelevat kunnittain. Työhyvinvointitoimintansa osalta kehittyneimmissä kunnissa toiminta on monipuolista, lähes kaikille työhyvinvoinnin osa-alu-

eille ulottuvaa. Mitä kauemmaksi kärkeä jätään sitä vähemmälle huomiolle jäävät mm. johtamisen ja esimiestyön kehittäminen, uudelleen sijoittaminen, ammatillinen kuntoutus ja vuorovaikutustaitoja edistävä koulutus Kysymys ei kaikissa tapauksissa ole kuitenkaan tahtotilan puutteesta, vaan enemmän toiminnan edellytysten ja ehkä tarpeidenkin erilaisuudesta. Varsinkin pienissä kunnissa koetaan, että taloudellisten resurssien ja ajan puute asettavat toiminnalle rajoituksia.

Avainsanat: väestömuutos, palvelukyky, kuntayhteistyö, uudet palvelurakenteet, vaihtoehtoinen palvelutuotanto, työhyvinvointi

Sammandrag

Kommunarbetet står inför ett kraftigt brytningsskede på grund av de demografiska förändringar som förestår. I många kommuner kommer den minskande befolkningen i arbetsför ålder samt det växande servicebehovet till följd av att de stora åldersklasserna går i pension att sammanfalla med den snabba pensioneringen av kommunernas egen personal samt det därav påkallade behovet av personalrekrytering. Till följd av de demografiska förändringarna förefaller det som om många kommuner kommer att få problem med å ena sidan försvagade ekonomiska ramvillkor och å andra sidan brist på kunnig yrkespersonal på kommunsektorn. Betingelserna för kommunernas serviceförmåga sätts på prov. Svårast kommer situationen att bli i de kommuner som inom förloppet av en kort tid står inför en kraftigt försvagad äldreförsörjningskvot.

Målet med denna helhet bestående av fem artiklar var att undersöka hur medvetna kommunerna är om de förestående demografiska förändringarna och hur man förberett sig eller håller på att förbereda sig inför följderna av dessa förändringar när det gäller att upprätthålla kommunernas serviceförmåga. I undersökningen skärskådar man för det första kommunaktörernas beredskap att utveckla samarbetet kommunerna emellan, ta i bruk alternativa metoder för serviceproduktionen samt genomföra strukturella reformer. För det andra granskas det huruvida man genom att främja arbetshälsan som en del av kommunernas arbetsgivarpolitik kunde förbättra förutsättningarna att konkurrera om den yrkeskunniga arbetskraften och på så sätt upprätthålla och trygga kommunernas serviceförmåga.

Allt material till artiklarna samlades in i form av kommunenkäter så att respondenterna i fråga om de två första artiklarna utgjordes av kommunernas centrala beslutsfattare, kommundirektörer och medlemmar i ledningsgrupperna från sammanlagt tjugo små och medelstora kommuner i landskapen Birkaland, Norra Karelen och Kajanaland. Surveyenkäterna när det gäller artiklarna som behandlar arbetshälsan besvarades av kommunernas personalansvariga. Enkäterna skickades till alla kommuner i Finland. Dessutom använde man sig av statistikmaterial och forskningslitteratur i anslutning till forskningshelheten samt gjorde temaintervjuer.

I samtliga undersökta kommuner kommer de demografiska förändringarna fram till år 2030 att vara betydande. När äldreförsörjningskvoten år 2000 i dessa kommuner varierade mellan 15 och 37 %, så kommer motsvarande siffror enligt prognosen för 2030 att vara 37–99 %. Med andra ord kommer antalet över 65-

åringar i relation till befolkningen i arbetsför ålder t.o.m. i kommunerna med de mest positiva demografiska förändringarna att 2,5-dubblas och i kommunerna med de mest krävande demografiska förändringarna kommer äldreförsörjningskvoten att stiga till närmare 100 %. Då finns i kommunen endast en person i arbetsför ålder per över 65-årig invånare. I de kommuner som undersökningen gällde fanns år 2000 fortfarande ca 3–7 personer i arbetsför ålder per 65-årig invånare.

De snabba förändringarna i kommunernas verksamhetsmiljö innebär att dessa måste söka nya lösningsmodeller och verksamhetsstrategier i syfte att upprätthålla sin serviceförmåga. I de mest utsatta kommunerna när det gäller demografiska förändringar kan man stå inför en situation där förutsättningarna för en självständig serviceproduktion helt enkelt upphör att finnas till.

Kommunernas beslutsfattare och tjänstemän är i ljuset av undersökningsresultaten väl medvetna om de statistiska utsikterna inför de demografiska förändringarna, medan de samtidigt konstaterar att kommunerna knappast ännu alls inlett några konkreta åtgärder för att bereda sig inför förändringarna. I kommunerna fruktar man allmänt att serviceförmågan går förlorad eller radikalt försvagas och också att rekryteringsbetingelserna försvagas.

Beslutsfattarnas tilltro till kommunens egen förmåga att lösa problemen har ett klart samband med de demografiska förändringarna och de hotbilder som dessa framkallar. Där som befolkningen ökar är tilltron till de egna förutsättningarna att lösa problemen stark. I de kommuner däremot, där läget hotar att skäppas och bli ett arbetskraftspolitiskt problem då den äldre befolkningen ökar medan kommunens invånarantal samtidigt minskar, är tilltron till kommunens egna möjligheter att lösa problemen ringa. I dessa kommuner upplever kommunens ledning och beslutsfattare att de inom de närmaste åren kommer att stå inför nära nog olösliga problem.

Kommunaktörernas attitydmässiga beredskap att ta i bruk nya metoder vid serviceproduktionen och utveckla speciellt kommunernas samarbetsstrukturer förfaller på basis av enkäten att vara stark i alla kommuner. Man är beredd att överskrida kommungränserna i deras egenskap av gränser för serviceproduktionen. Kajanaland-modellen, där man samlar de centrala uppgifterna i nio kommuner utan att egentligen ändra kommungränserna, kan betraktas som ett exempel på denna beredskap. Kommunsammanslagningar får inte något nämnvärt understöd och man tror inte på sammanslagningarnas effekter när det gäller att lösa problemen.

Enligt resultaten i de artiklar som behandlat arbetshälsan tror man att främjande av arbetshälsan har positiva effekter på kommunens serviceförmåga och rekryteringsbetingelser. I var femte kommun anser man att arbetshälsan är en strategisk framgångsfaktor för kommunen. Betydande skillnader mellan stora och små kommunarbetsgivare framgick dock i detta avseende. I kommuner med under 250 arbetstagare har arbetshälsan omfattats som ett strategiskt val i endast vart tionde fall. I motsvarande mån har i kommungruppen med över 1 000 arbetstagare nära nog varannan kommun lyft fram arbetshälsan som ett strategiskt område som inverkar på kommunens framgång.

Främjandet av arbetshälsan på ett heltäckande sätt, omfattande samtliga delområden av arbetshälsan är fortfarande rätt sällsynt i kommunerna i Finland.

Förutsättningarna och viljan att genomföra detta varierar i de olika kommunerna. I de kommuner som är mest utvecklade med hänsyn till sin verksamhet för att främja arbetshälsan är verksamheten mångsidig och utsträcker sig till nära alla delområden av arbetshälsan. Ju längre från toppen man ligger, desto mindre uppmärksamhet ägnas bl.a. utbildning som främjar utveckling av ledarskap och chefsarbete, omplacering, yrkesinriktad rehabilitering och förmåga till växelverkan. Men det är inte i alla gånger fråga om bristande vilja, utan mer om olikheter när det gäller verksamhetsbetingelserna och kanske också behoven. I synnerhet i små kommuner upplever man att de ekonomiska resurserna och tidsbristen ställer begränsningar för verksamheten.

Nyckelord: demografisk förändring, serviceförmåga, kommunsamarbete, nya servicestrukturer, alternativ serviceproduktion, arbetshälsa.

Abstract

Local government work is facing a major change because of the demographic development that lies ahead. The reduction in the working-age population in many municipalities and the increased need for services following retirement by the baby boom generation are coinciding with the rapid retirement of the municipalities' own employees and the consequent need to recruit staff. As a result of the demographic change, the scaling down of boundary conditions in the economy on the one hand and the lack of staff with specialist skills in the local government sector on the other appear to be turning into a problem for many municipalities. The basis for the municipalities' capacity for providing services will be put to the test. The situation will be most difficult in municipalities where a deterioration in the old-age dependency ratio will be felt very strongly within a short time.

The aim of this set of five articles was to examine to what extent municipalities are aware of the forthcoming demographic change and what preparations have been or are being made for its impact from the perspective of maintaining the municipalities' capacity for providing services. The survey firstly examines how ready local government actors are for developing inter-municipal cooperation, introducing alternative service-production methods and for restructuring. Secondly, it examines whether promoting well-being at work as part of the local government employer policy could make the municipalities more attractive in the competition for highly-skilled labour, thus maintaining and safeguarding their capacity for providing services.

All the material in the articles was gathered in the form of municipal questionnaires: the respondents for the first two articles were the most important decision-makers in municipalities, municipal managers and members of the management groups from a total of twenty small and medium-sized municipalities in the regions of Pirkanmaa, North Karelia and Kainuu. The questionnaires for the articles that dealt with well-being at work were answered by those with responsibility for local government employees. These questionnaires were sent to all the municipalities in Finland. Statistical material and research literature relating to the survey as a whole were used and theme interviews were carried out.

In all the municipalities surveyed, the demographic change will be considerable by 2030. Whereas the old-age dependency ratio in 2000 varied in these municipalities by between 15% and 37%, the corresponding figures are expected to be between 37% and 99% in 2030. In other words, the number of people over 65

compared with the working-age population will, even in the municipalities best-off in terms of the demographic change, rise 2½ times, while in the worst-affected municipalities the figure will go up to almost 100% i.e. there will be one 65-year-old or older inhabitant for every one person of working age. In the municipalities surveyed there were still roughly between 3 to 7 working-age inhabitants for every one inhabitant over the age of 65.

The rapid change in the municipalities' operating environments means that they will have to seek new solution models and operating strategies in order to maintain their capacity for providing services. The municipalities in the most difficult position could be faced with a situation where the basis for producing services independently will simply disappear.

In the light of the survey results, decision-makers and civil servants within the municipalities are very well aware of the future statistics resulting from the demographic change, but at the same time they point out that hardly any concrete measures have as yet been started by the municipalities to prepare for the change. They have a general fear that the capacity for providing services will be lost or severely weakened, while recruitment conditions deteriorate at the same time.

Decision-makers' confidence in a municipality's own ability to solve its problems is clearly linked with demographic change and the threat scenarios it generates. Where there will be a growth in population, a municipality's confidence in its own potential to solve the problems is strong. However, in municipalities where the situation threatens to culminate in a labour-policy problem as the older population increases while the population figure simultaneously decreases, confidence in their own potential to solve the problems is minimal. In these municipalities the management and decision-makers feel that within the next few years they will come up against unsolvable problems.

On the basis of the questionnaire, the readiness of municipal actors to introduce new service production methods and develop, in particular, inter-municipal cooperation structures appears to be strong in all the municipalities. They are ready to cross municipal boundaries when it is a matter of producing services. The Kainuu model, in which the main tasks of nine municipalities are brought together without the municipality boundaries actually changing, can be looked on as an example of this readiness. Consolidations of municipalities, however, do not receive a great deal of support, nor is there any belief that they will be effective in solving problems.

The results in the articles that dealt with well-being at work show that its promotion is thought to have a favourable effect on a municipality's capacity to provide services and recruitment conditions. One municipality initiative considers well-being at work a strategic success factor. However, the differences between large and small local government employers in this respect turned out to be considerable. Well-being at work in municipalities with fewer than 250 employees has been adopted as a strategic choice in just one in ten cases. Correspondingly, in almost every other municipality with a workforce of more than one thousand it has become a strategic area that will have an effect on the municipality's success.

The comprehensive promotion of well-being at work, including all its sub-areas, is still fairly rare in local government in Finland. The preconditions and strategic intent needed to implement it vary from one municipality to the next. In municipalities that are the most advanced in well-being at work activities, the activities are wide-ranging, extending to almost all sub-areas of well-being at work. The further the municipality is from the top, the less the attention that is given to the development of management and supervisory work, outplacement, occupational rehabilitation and training that promotes interactive skills. It is not, however, a matter of a lack of strategic intent in all cases, but more of the difference in the operating conditions and perhaps the needs as well. Small municipalities in particular feel that a shortage of economic resources and time impose limits on operations.

Key words: demographic change, service capacity, inter-municipal cooperation, new service structures, alternative service-production, well-being at work.

1 Johdanto

1.1 Kuntatyön muutosnäköalat

Kuntasektori, jonka perustehtävän muodostaa erilaisten hyvinvointipalvelujen toteuttaminen, on monien vakaiden vuosikymmenten jälkeen kokemassa poikkeuksellisen suuria muutoksia. Olennaisin muutos liittyy edessä olevaan väestörakennkehitykseen. Suomen suurimmat työikäiset ikäluokat ovat siirtymässä yhtä nopeasti eläkkeelle kuin ne aikanaan 7–8 vuoden kuluessa 1940-luvun puolenvälin jälkeen syntyivät. Vuoden 2003 lopussa vuosina 1945–1952 syntyneitä suomalaisia oli yhteensä 656 788 (Tilastokeskus 2004). Ensimmäiset suurten ikäluokkien vuosikerroista siirtyisivät vanhan lain mukaiselle normaalille vanhuuseläkkeelle vuonna 2010 ja viimeiset vuonna 2017. Tosiasiassa näiden ikäluokkien eläkkeellesiirtyminen on jo nyt käynnissä, sillä keskimääräiset eläkeiät ovat selvästi uudenkin lainsäädännön mukaisia joustavia vanhuuseläkeikiä alhaisempia.

Vaikka väestömuutoksen vaikutuksia on jo paljon tutkittu, sen kohtaantumisesta erilaisiin ja yhä nopeammin erilaistuviin kuntiin ei vielä ole kovin paljon tietoa. Kuntien oma varautuminen ja toimintaympäristön muutokseen liittyvien vaikutusten ennakointi ovat nousemassa avainasemaan. Kuntien itsensä ulottumattomissa olevat ulkoiset toimintaympäristötekijät ovat nekin muutoksen pyörteessä. Globalisaatio ja Euroopan integraation laajeneminen ja syveneminen ovat yhä voimakkaammin vaikuttavia tekijöitä myös paikallisen toiminnan ja toimintaympäristöjen näkökulmasta. Kuntien mahdollisuudet selviytyä muutoksista ovat erilaisia. Tarpeitten ja mahdollisuuksien ristiriita syvenee monissa kunnissa erittäin nopeasti. Asukaslukujen ja väestörakenteiden muutokset erilaistavat kuntakenttää voimakkaasti ja asettavat kunnat kokonaan uudenlaiseen tilanteeseen niin kunnallisen palvelutuotannon, palvelurakenteen kuin kuntataloudenkin kannalta.

Muuttuvassa tilanteessa haasteeksi Suomessa muodostuu se, miten meillä perusoikeuksiin kirjattu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kyetään käytännössä toteuttamaan. Miten kansalaisten oikeudet maksuttomasta perusopetuksesta tai toimeentuloturvasta voidaan varmistaa? Miten turvataan toimeentulo työttömyyden, sairauden tai työkyvyttömyyden kohdattessa? Miten vanhustenhuollon palvelut järjestetään? Merkittävä osa perusoikeuksien ja yhteensä noin 25 subjektiivisen oikeuden toteutumisesta on Suomessa säädetty kuntien tehtäväksi.

Pelkona on, että näköpiirissä oleva väestömuutos ja siitä monilla aloilla seuraava työvoimapula voivat johtaa monissa kunnissa palvelukyvyn menetykseen ja sen seurauksena jopa tilanteeseen, jossa perusoikeussäädöksiä ei käytännössä voida toteuttaa. Yritys toteuttaa hyvinvointipalvelut tiukkenevilla resursseilla voi monissa kunnissa johtaa eräänlaiseen kaksoiskiarteeseen, jossa sekä palvelut kärsivät että palvelujen tuottajien, siis kuntatyöntekijöiden, oma hyvinvointi joutuu kovalle koetukselle.

Suurten ikäluokkien eläkkeellesiirtyminen vaikuttaa kuntiin “kahdessa aallossa”. Ensimmäinen aalto koskettaa henkilöstön omaa ikääntymistä ja toinen aalto väestön ikääntymisen seurauksena tapahtuvaa palveluiden tarpeen kasvua. Ensimmäinen aalto on jo nyt käynnissä ja toinenkin pyyhkäisee lähivuosina koko kuntasektorin ylitse. Viimeaikoina on käyty keskustelua siitä, miten käynnissä olevat alueelliset muutokset vaikuttavat esimerkiksi terveydenhuollon palveluiden kysyntään ja tuottamiskykyyn. Kaikkien kuntien henkilöstön rakenne ja palvelutarpeiden muutokset eivät ole samankaltaisia. Tulevaisuus voi tuoda tullessaan erityisiä “ongelmapesäkkeitä”, alueellisia taskuja, joissa terveystalouden kysyntä on suurta ja henkilöstö ikääntynyttä ja vähäistä (Metsämuuronen 1999).

Tämän tutkimuksen artikkeleissa selvitettiin yhtäältä sitä, miten kunnat ovat väestömuutoksen vaikutuksiin valmistautumassa sekä toisaalta niitä edellytyksiä, joilla on vaikutusta kuntien palvelukyvyn säilyttämiseen ja ylläpitämiseen nopeasti muuttuvassa kuntatyön arjessa. Tutkimus kohdistui erityisesti pieniin ja keskisuurisiin kuntiin toisaalta siitä syystä, että voimakkaimmillaan väestömuutoksen vaikutukset näyttäisivät muovaavan juuri tätä osaa kuntakentästä ja toisaalta siksi, että valtaosa Suomen 432 kunnasta lukeutuu alle 30 000 asukkaan pienten ja keskisuurten kuntien ryhmään (92,8 %).

Johdantoartikkelissa esitetään tutkimustehtävä, aineisto ja menetelmät. Tutkimuksen taustaan liittyen käsitellään ikääntymisen tilastollista näkymää eurooppalaisella tasolla ja sen jälkeen tulevaa muutosta Suomen alueiden ja kuntien kannalta. Lisäksi tarkastellaan väestömuutoksen vaikutuksia julkisen palvelutuotannon menoihin ja kuntien talouteen. Koska väestömuutos muovaa voimakkaasti uudelleen myös suomalaisia työmarkkinoita ja koska tällä tekijällä on suora ja välitön yhteytensä myös kuntatyöhön, työmarkkinoiden muutosta käsitellään lisäksi osallistumalla työurien pidentämistä, työvoiman riittävyyttä ja kunta-alan eläkeuudistusta koskevaan keskusteluun.

Perusteeksi artikkeleissa käsiteltäville kysymyksille johdannossa käsitellään myös kuntayhteistyötä, kuntarakenteiden muutoksia ja vaihtoehtoisia palvelutuotantomenetelmiä sekä työhyvinvoinnin edistämistä osana kuntien kehittyvää työnantajapolitiikkaa. Johdantoartikkelissa yhtäältä taustoitetaan yksittäisten artikkeleiden kontekstia ja toisaalta vedetään yhteen artikkelien keskeiset tulokset. Tutkimusongelman ratkaisun kannalta artikkelit muodostavat kokonaisuuden. Tässä johdannossa yksittäisten tutkimusartikkelien tuloksia reflektoidaan tutkimusaiheesta käytävään keskusteluun ja johtopäätöksiin.

1.2 Päätöksenteon pelikenttä muovautuu uudelleen

Tutkimuksessa kuntien väestömuutokseen sopeutumista ja valmistautumista tarkastellaan talouden kovien tosiasioiden, organisaation ja ympäristön vuorovaikutuksen sekä kunnallisten arvolähtökohtien ja päätöksenteon näkökulmista. Kuntien päätöksenteon edellytyksiä onnistua päätöksenteon pelikentällä peilataan viitekehysteorian, kontingenssiteorian, ilmiöiden tulkintamallina Gunnar Myrdalin talousteorian ja taustalla olevia arvoja John Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian näkökulmista. Nämä lähtökohdat kehystävät päätöksenteon pelikenttää. Niiden avulla voidaan kuvata tilannetta, jossa kunnat joutuvat punnitsemaan omia palvelutuotantostrategioitaan ja päätöksenteon mahdollisuuksiaan. Näin meneteltäessä on kysymys teoreettisesta triangulaatiosta, jossa ilmiötä lähestytään useamman kuin yhden teorian näkökulmasta (ks. Hirsijärvi ym. 2001, 215; Denzin 1970). Erilaisia teoreettisia lähtökohtia käyttämällä pyritään lisäämään ymmärrystä todellisuudesta.

Kuntatodellisuuden tarkastelussa lähdetään liikkeelle Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriasta. Rawlsin oikeudenmukaisuuskäsitys ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvot määrittävät osaltaan sitä toimintakenttää, jossa kunnallinen päätöksenteko tapahtuu. Kuntien toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia voidaan etenkin talouden osalta tarkastella Myrdalin talousteoreettisen viitekehysten kautta. Kuntien toimintaedellytysten tarkastelussa Myrdalin esiin tuoma ajatus spiraalimaisesta kehitysrakenteesta on mielenkiintoinen ja se voidaan ottaa yhdeksi tarkastelun reunaehdoksi. Organisaatioiden, tässä tapauksessa siis kuntien, muuttumista voidaan tarkastella myös kontingenssiteorian kautta.

Rawlsin (1971) kehittämän oikeudenmukaisuusteorian mukaan yhteiskuntia tulee arvioida sen mukaan, miten ne kohtelevat kaikkein heikoimmassa asemassa olevaa jäsentään. Yhteiskunnan perusinstituutioiden tehtävänä on huolehtia oikeudenmukaisuuden toteutumisesta. Rawls lähtee siitä, että oikeudenmukaisuuden periaatteiden on oltava sovellettavissa yhteiskunnan perusrakenteeseen välttämättä kuuluviin yhdenvertaisuuden puitteisiin (Rawls 1971, 16–17). Tämän teoreettisen kehysten ja hyvinvointiyhteiskunta-ajattelun perusteisiin liittyvät oleellisesti myös suomalaisen yhteiskunnan omaksumat ja Suomen perustuslaissakin esitetyt periaatteet, sosiaalinen tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus (ks. Kuusi 1961; Perustuslaki 1999/731, 6 §, 16 §, 19 § 1–3 mom.). Julkisen vallan toimilta edellytetään lisäksi ennustettavuutta ja demokraattista vastuuta. Rawls on todennut, että kunkin maan oma poliittinen kulttuuri ratkaisee menestymisen ja sen, kuinka hyvin oikeudenmukaisuus kunkin maan osalta kansalaisten kesken toteutuu. Rawls itse tulkitsi oikeudenmukaisuuden toteutuvan reilussa pelissä, jonka sääntöjen soveltaminen on koko yhteiskunnalle hyödyllistä.

Suomalaisista oikeudenmukaisuusteorian tutkijoista Ilkka Kosonen kuvaa oikeudenmukaisuusperiaatteen toimimista joukkuepelin asetelmalla, jossa säännöt ovat kaikille samat, kaikki haluavat niitä noudattaa, samat mahdollisuudet on turvattu kaikille, yksilön suorituksesta hyötyy koko joukkue, ja väärinpeluu tuottaa haittaa viime kädessä kaikille. Oikeudenmukaisuus on siis reilu peli – elämään

sovellettuna (Kosonen 2004). Se miten laajasti oikeudenmukaisuusperiaatetta voidaan soveltaa paikallisesti esimerkiksi kunnissa, on monien tekijöiden summa. Voidaan kuitenkin ajatella, että oikeudenmukaisuuden toteutumiseen kunnissa vaikuttavat niin kuntakohtaisten toimintaympäristöjen tila, luonne kuin kehityssuuntakin.

Myrdalin (1957) talousteoreettisen viitekehyksen mukaisesti organisaatioiden kehitys on spiraalimainen ja myönteisyydessään tai kielteisyydessään itseään vahvistava. Kierre voi olla ylöspäin kääntyvä, uutta kehitystä luova tai pahimmillaan alaspäin kurjistuva noidankehä. Myrdalin teoriaa seuraten hyvä taloudellinen kehitys myös kunnassa ruokkii positiivisia tapahtumia, houkuttelee uutta väestöä, aktivoi kuntayhteisön eri toimijoita ja vahvistaa edellytyksiä huolehtia asukkaiden palveluista ja niiden kehittämisestä. Tämän kehityssuunnan peilikuvan muodostaa alaspäin suuntautuva negatiivinen kierre, jossa heikko työllisyys kiihdyttää poismuuttoa, heikentää kunnan taloutta, paikkakunnan vetovoimaa ja kunnan edellytyksiä huolehtia asukkaidensa lainmukaisista peruspalveluista. Pahimmassa tapauksessa paraskaan osaaminen tai ennakkoluulottominkaan kunnallispolitiikka ei auta, kun edellytykset katoavat. Väestömuutoksen erilaisuus ilmenee osana positiivisen tai negatiivisen kierteen toteutumista kunnissa. Ottaako Myrdalin negatiivinen spiraali lopullisen niskalenkin joistakin kunnista, jolloin omien toimenpiteiden ja strategioiden merkitys katoaa?

Kontingenssiteorian kehittäjät Paul R. Lawrence ja Jay W. Lorsch käsittelivät organisaatioita ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevina järjestelminä päätyen siihen tärkeään havaintoon, että kunkin organisaation tapausta tarkasteltaessa on olemassa omat sisäiset ja ulkoiset kontingenssitekijänsä, jotka organisaation kehittämisessä on pyrittävä tunnistamaan. Heidän teesiensä mukaan ei ole olemassa yhtä ainoa ja parasta tapaa organisoida eikä mikään organisointitapa sellaisenaan ole tehokas kaikissa ympäristöissä. Tähän käsitykseen on sittemmin yhtynyt myös Jay A. Galbraith (1977, 28), joka toteaa organisaatorakenteen riippuvan suoritettavasta tehtävästä ja ympäristöstä. Stabiili ja turbulenti ympäristö edellyttävät erilaisia organisointimuotoja. Organisaatio on sisäisesti eriytynyt systeemi, jonka täytyy saavuttaa sopiva integraatiotaso sopeutuakseen ympäristön olosuhteisiin (Lawrence & Lorsch 1967). Suomalaisista kuntatutkijoista samaan arvioon on päätenyt mm. Arto Haveri (2002, 11–16) kuntakenttää ja kuntarajojen sopeuttamista koskeneessa tutkimuksessaan. Kaikki organisaatiot – myös kunnat – joutuvat sopeuttamaan toimintansa toimintaympäristönsä kanssa, eikä ole täsmällisesti määriteltävissä olevaa optimaalista mallia, kuntarakennetta tai kuntakokoa, jonka puitteissa toiminnat tulisi järjestää. Suomalaisessa kuntatutkimuksessa kontingenssiteoriaa on käytetty laajasti aiemminkin. Krister Ståhlbergin (1990, 31) näkemyksen mukaan kontingenssiteoria muodostaa itse asiassa yhden yhteiskuntatieteiden pisimmälle kehitetyistä teorioista.

Rajan vetäminen sisäisten ja ulkoisten kontingenssitekijöiden välille ei ole yksiselitteistä. Lex Donaldsonin mukaan kontingenssitekijät, kuten organisaation ydintehtävään liittyvä epävarmuus ja tehtävien keskinäinen riippuvuus toisistaan ovat suoraan organisaatioon itseensä liittyviä aspektoja ja näin ollen sisäisiä kontingenssitekijöitä. Myös organisaation koko on sisäinen kontingenssi. Organisaatio

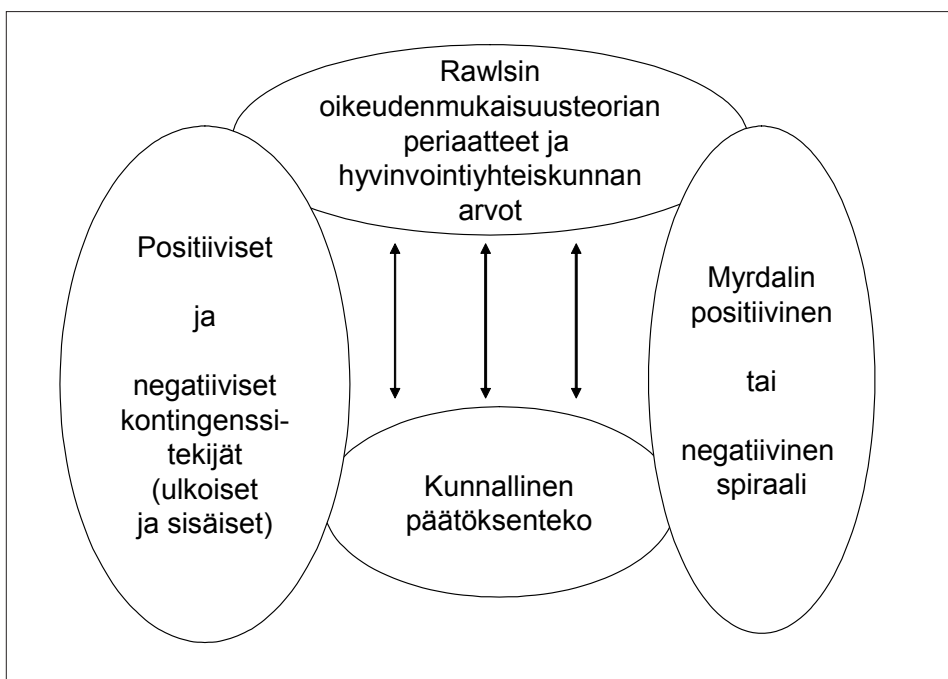
tion ulkopuoliset kontingenssitekijät ovat ympäristössä olevia ominaisuuksia, luonteenpiirteitä tai epävarmuustekijöitä, jotka voivat vaikuttaa sisäisiin kontingensseihin ja näin määritellä ja muovata organisaation sisäisiä piirteitä, esimerkiksi organisaation rakennetta. Organisaatioon näin ollen aiheutuu muutostarpeita ympäristössä olevista tekijöistä ja tarpeista johtuen. Ympäristössä olevat ulkoiset kontingenssit voivat vaikuttaa organisaation rakenteeseen jopa voimakkaammin kuin sisäiset kontingenssit (Donaldson 2001, 16–21). Vastaavasti sisäisillä kontingenssitekijöillä voi olla vaikutusta ainakin organisaation läheiseen ympäristöön. Näin ollen voidaan puhua ulkoisten ja sisäisten kontingenssitekijöiden vuorovaikutuksesta.

Tämän perusajattelun mukaisesti voidaan olettaa, että toimintaympäristön ulkoiset kontingenssit ovat niitä, jotka vaikuttavat organisaation toimintaan, mutta joihin vaikuttaminen organisaation omilla päätöksillä on rajallista, joissakin tapauksessa käytännöllisesti katsoen mahdotonta. Tällaisia ovat esimerkiksi globalisaation mukanaan tuomat ilmiöt, Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan sisältö ja valtion toteuttama alue- ja kuntapolitiikka. Mitä lähempänä organisaatiota toimintaympäristökontingenssi on, sitä todennäköisemmin siihen voidaan omilla toimilla ja päätöksillä vaikuttaa. Teorian näkökulmasta tällöinkin kysymys ovat kuitenkin enimmältään ulkoiset kontingenssit. Kuntaorganisaation sisäiset kontingenssitekijät ovat tyypillisimmillään kunnan talouteen, organisaation rakenteisiin, palveluiden järjestämiskäytäntöihin liittyvät tehtävät, kuntakoko sekä kuntaorganisaation toteuttamat politiikat. Omassa ajattelussani olen päätenyt siihen, että kaikki toimintaympäristössä tunnistettavat kontingenssitekijät eivät ole ehdottomasti ulkoisia tai ehdottomasti sisäisiä. Osa niistä asettuu välimaastoon, kuten maakuntapolitiikan sisältö, kuntayhteistyö tai työhyvinvointi. Jälkikäteen tilanteisiin reagoiva päätöksenteko voi taas etäännyttää aikaisemmin omissa käsissä olleen toimintaympäristöulottuvuuden oman päätöksenteon/vaikuttamisen ulkopuolelle, jolloin kontingenssitekijän luonne on muuttunut sisäisestä ulkoiseksi. Joillakin ulkoisiksi muuttuneilla kontingenssitekijöillä on näin ollen voinut alun perin olla ”sisäinen juuri”. Jos tekijät suuressa määrin ovat muuttuneet sisäisistä ulkoisiksi, mahdollisuudet pelikentällä toimimiseen ovat vähäisempiä ja vaara joutua negatiiviseen kierteeseen lisääntyy. Silloin vain ulkoiset tekijät määrittelevät toiminnan edellytykset.

Leena Leväsvirta toteaa tutkijoiden piirissä vallitsevien käsitysten poikkeavan sen suhteen, mitkä kontingenssiteorian osa-systeemeiksi kutsutut näkökulmat merkittävimmin vaikuttavat organisaation säilymiseen. Hän tunnistaa kuitenkin neljä yleisimmin omaksuttua osajärjestelmää, *strategisen, operationaalisen, inhimillisen ja johdon osajärjestelmät* (ks. Burrell & Morgan 1979, 167–180). Näistä strateginen osajärjestelmä huolehtii organisaation ja ympäristön välisestä tasapainosta strategisella ohjauksella. Se myöskin asettaa organisaation päämäärät, ja varmistaa organisaation elinkykyisyyden, olemassaolon ja laillisuuden. Tämä tehtävä kuuluu ylimmän johdon tehtäviin. Operationaalinen osajärjestelmä muuttaa saadut resurssit tuotteiksi ja palveluiksi asetettujen päämäärien mukaisesti. Inhimillisen osajärjestelmän tehtävä on varmistaa, että organisaatio täyttää tietyt inhimilliset tarpeet, jotta ihmiset sitoutuisivat ja jaksaisivat työskennellä organisaati-

ossa. Johdon osajärjestelmän tehtävänä on huolehtia organisaation sisäisestä integraatiosta ja valvonnasta, jotta muiden järjestelmien toiminnot sopivat yhteen (Leväsvirta 1999, 67). Nämä osajärjestelmät voidaan tunnistaa myös kuntaorganisaatioiden menestystä ja säilymistä ajatellen keskeisiksi näkökulmiksi.

Lawrence ja Lorch viittaavat tutkimuksessaan L. E. Fourakeriin (Lawrence & Lorch 1967, 193–195), joka on käsitellyt kysymystä siitä, miten organisaatioiden tulisi muuttua kyetäkseen toimimaan erilaisissa ympäristöissä. On olemassa suotuisia (favorable) ja epäsuotuisia (unfavorable) ympäristöjä, joiden asettamat vaatimukset organisaatioiden kehittämiseksi ovat erilaisia. Suotuisissa ympäristöissä uusia resursseja on otettavissa organisaatioiden käyttöön. Vastaavasti epäsuotuisissa ympäristöissä resurssien puute tai niiden vähäisyys voi jopa estää kehittymisen. Organisaatio ja ympäristö ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Leväsvirran mukaan organisaation olemassaolon ja säilymisen tarve muodostaa organisaation ja ympäristön välisen suhteen keskeisen perustan (Leväsvirta 1999, 66). Se, miten kunnallinen päätöksenteko sopeuttaa ulkopuoliset ja hallitsee sisäiset kontingensitekijänsä, miten kontingenssiteorian mukaiset keskeiset osa-järjestelmät kunnassa toimivat, miten päätöksenteko kohtaa Myrdalin spiraalit ja minkä sijaan se omassa tilanteessaan antaa ja voi antaa Rawlsin oikeudenmukaisuusperiaatteille, muodostaa kuntakohtaisen päätöksenteon pelikentän (Kuvio 1).



Kuvio 1. Kuntien päätöksenteon pelikenttä.

Kunnallinen päätöksenteko edustaa pelikentällä muutoksen hallinnan mahdollisuuksia. Kunnan päätöksenteon liikkumatila tällä pelikentällä ratkaisee, kuinka

hyvin kuntapäättäjät voivat strategisilla valinnoillaan, henkilöstö operationaalisella osaamisellaan ja tehokkuudella, kuntajohto inhimillisellä työssä jaksamista ja sitoutumista edistävällä toiminnallaan ja hyvällä johtamisella onnistua varmistamaan kuntansa palvelukyvyyn ja näin toteuttamaan suomalaiselle kuntatyölle ominaisia arvoja, tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. Kysymys kuntien palvelukyvystä on kiinteässä yhteydessä kunnan vastuulle asetettujen perusoikeuksien toteutumisen edellytyksiin.

Oletukseni on, että mikäli pelikentällä on jouduttu syvälle negatiivisen kehityksen spiraaliin, kehityksen edellytykset katoavat, mahdollisuudet hyvinvointipalveluiden tuottamiseen menetetään eikä päätöksenteolla enää kyetä kunnan arvoja toteuttamaan. Tällöin kunnan on tehtävä johtopäätöksensä. Jos taas kunta on tällä osalla kenttää positiivisella tai neutraalilla alueella, päätöksenteolle, organisaation keskeisten osajärjestelmien toimintaedellytyksille ja arvojen toteutumiselle on enemmän tilaa.

Positiiviset tai negatiiviset kontingenssitekijät vaikuttavat myönteisyydessään tai kielteisyydessään spiraalin tavoin. Ne eivät välttämättä ole kuitenkaan yhtä kohtalonomaisia. Ne voivat antaa kunnalliselle päätöksenteolle – vähintäänkin arvojen puolustamiselle – vielä pelitilaa, vaikka tulevaisuuden näkymät olisivatkin huonot, jos kaikki edellytykset eivät vielä ole kadonneet ja jos päätöksenteossa ja sen puitteissa tehtävillä strategisilla valinnoilla onnistutaan vaikuttamaan organisaation ja ympäristön vuorovaikutuksen kehittymiseen oikeaan suuntaan. Kun pelikenttää on vielä päätöksenteon käytössä, asioita voidaan hallita. Pelikentällä on tuolloin tilaa niin strategiselle, operationaaliselle kuin inhimillisellekin toiminnalle sekä hyvälle johtamiselle. Strategisten valintojen suuntaamisessa uudistuvilla palvelurakenteilla, palvelutuotannon kehittämällä ja työhyvinvoinnilla voi tällöin olla merkitystä päätöksenteon pelikentällä kunnan mahdollisuuksia lisäävinä kehittämisalueina. Mitä paremmat sisäiset kontingenssitekijät ovat, sitä enemmän kunnallisella päätöksenteolla on mahdollisuuksia vaikuttaa palvelukyvyn säilymiseen ja arvojen toteutumiseen.

Kuten Pertti Kettunen kirjoittaa, ”kaikki kunnat eivät selviä, eivät sitten millään – suuri osa voi selvitä, jos taito riittää ja toimeen tartutaan”(Kettunen 2003). Kunnallisen päätöksenteon mahdollisuudet ovat siinä, että kunnat silloin kun edellytyksiä toiminnalle on vielä olemassa, onnistuvat räätälöimään omaan tilanteeseensa sopivan strategian ja löytävät näin sen toteuttamiselle myös käytännön edellytykset. Liian monen strategian kohtalona on ollut olla asiakirja ilman onnistunutta täytäntöönpanoa.

Tietoisena siitä, että kontingenssiteorian käyttöön varsinkin julkisten organisaatioiden toiminnan selittäjänä kohdistuu kritiikkiä ja epäilyksiä (mm. Pfeffer 1978), olen katsonut sen tässä rajatulla tavalla soveltuvan suomalaisen kuntakentän toimintaympäristön analysointiin tilanteessa, jossa kunnallinen järjestelmä on nopeasti siirtynyt vakaasta paikallisuudesta ylikansallisiin jopa globaaleihin turbulensseihin. Toimintaympäristön ja organisaation vuorovaikutus korostuu entisestään kunnallisen toimintaympäristön luonteen muuttuessa ja muutosvauhdin yhä nopeutuessa (ks. kuvio 7).

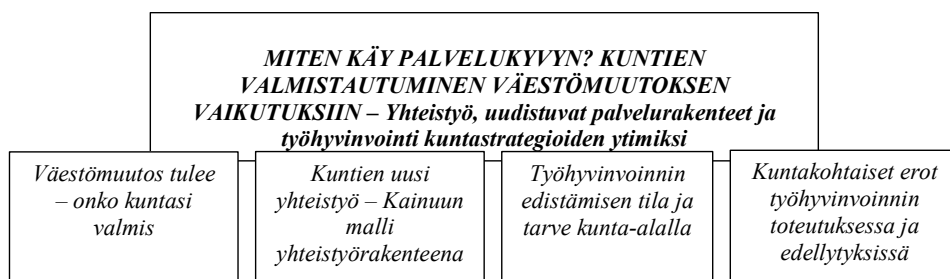
2 Tutkimustehtävä ja sen toteuttaminen

2.1 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoite on edistää kunnallisen sektorin päätöksenteon mahdollisuuksia löytää ratkaisuja väestömuutostilanteessa kuntien palvelukyvyyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Tästä taustasta tarkastelun keskiöön nousevat *kuntien valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin, uudet palvelurakenteet, kuntayhteistyö, kuntien välisen työnjaon kehittäminen, vaihtoehtoiset tavat tuottaa kunnallisia palveluita sekä työhyvinvointi kuntien työnantajapolitiikan osana.*

Tavoitteena on lisäksi osallistua käytävään kunta- ja yhteiskuntapolitiiseen keskusteluun hahmottamalla strategista sisältöä toimintaympäristön muutoksen seurauksena muuttuvalle ja uudistuvalla kuntatyölle.

Tutkimus koostuu neljästä tieteellisissä aikakauskirjoissa julkaistusta artikkelista ja näiden artikkelien taustan ja yhteenvedon kokoavasta johdannosta (Kuvio 2).



Kuvio 2. Tutkimuksen osat.

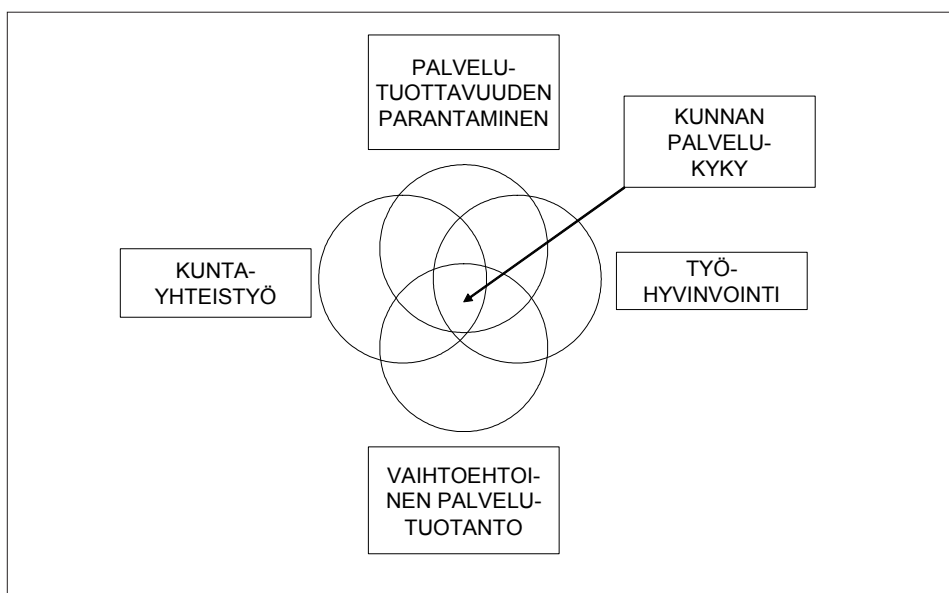
Tutkimustyön toteuttamisessa hyödynnettiin keskeisten kunta-alan toimijoiden Suomen Kuntaliiton, Kuntien Eläkevakuutuksen ja Kuntien Työmarkkinalaitoksen sekä kunta-alan henkilöstöjärjestöjen asiantuntijanäkemyksiä osallistumalla aihepiiriin liittyviin keskusteluihin ja koulutustilaisuuksiin. Erityisesti Kuntien Eläkevakuutuksen piirissä tehty ja käynnissä oleva tutkimus- ja kokeilutoiminta on antanut tämän työn yhteydessä mahdollisuuden peilata tuloksia kuntien henkilöstön kannalta aihepiiriin liittyviin laajoihin tutkimuskokonaisuuksiin.

2.2 Tutkimusongelma

Keskeinen tutkimusongelma pelkistettiin kunnallisen palvelukyvyn säilyttämisen näkökulmasta kysymykseen:

Miten kunnat ovat valmistautumassa väestömuutoksen vaikutuksiin turvataksaan palvelukykyänsä sekä mitä vaatimuksia väestömuutos näyttäisi asettavan kuntarakenteille, palvelutuotannolle ja kuntien työnantajapolitiikalle? Työnantajapolitiikkaan liittyen tutkimuksen huomio kiinnitettiin erityisesti siihen, mikä merkitys kunnan työntekijöiden työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistämisellä on osana kuntien strategiaa, mitä se käytännön tekemisen valossa on ja mitä työhyvinvoinnilla voidaan kuntatoimijoiden käsitysten mukaan saavuttaa.

Neljässä artikkelissa ongelmaa lähestyttiin tarkentuvien tutkimuskysymysten avulla lähtien siitä oletuksesta, että palvelukyvyn näkökulmasta väestömuutostietoisuuden lisäksi kuntien strategisessa valmistautumisessa korostuvat kunta-yhteistyön kehittäminen, vaihtoehtoiset palvelutuotantoratkaisut, työhyvinvoinnin edistäminen ja palvelutuottavuuden parantaminen. Tutkimuksen lähtökohtana oli toisin sanoen käsitys siitä, että toiminta näillä strategia-alueilla muodostaa väestömuutostilanteessa tulevan kuntatyön palvelukyvyn keskeiset edellytykset (kuvio 3)



Kuvio 3. Lähtökohta oletus kunnallisen palvelukyvyn ylläpitämisen keskeisistä tehtävistä.

Tähän ongelmakokonaisuuteen ja palvelukyvyn säilyttämisen strategia-alueisiin liittyen artikkeleissa tarkasteltiin lisäksi kunnallista päätöksentekoa, kuntarakenteita, työvoiman saatavuutta ja tietoyhteiskunnan paikallistamisen mahdollisuuksia.

2.3 Artikkelien tutkimuskysymykset, -aineistot ja -menetelmät

Uskottavan kunnallisen palvelukyvyn säilyttämisen näkökulman selvittäminen edellyttää moniulotteista tarkastelua. Kukaan kunnallisista toimijoista ei yksin vastaa palvelukyvystä ja sen ylläpitämisestä, vaan kyse on yhteistyöstä, jossa ovat mukana niin poliittiset luottamushenkilöt, virkamiesjohto kuin viime kädessä palvelukyvystä vastaavat kuntien työntekijätkin. Tässä organisaatiolähtöisessä tutkimuksessa huomio kiinnitetään strategisia tai operatiivisia päätöksiä tekeviin kuntatoimijoihin ja heidän näkemyksiinsä. Myös työhyvinvointia on selvitetty yhtenä strategisena valintana. Työhyvinvoinnin osalta tarkastelussa on siten ollut se miten kunnat ovat ottaneet työhyvinvoinnin työnantajapolitiikkansa välineeksi. Näkökulma on siten organisaatiolähtöinen. Viimeaikaisessa työhyvinvointikeskustelussa on yhä useammin siirrytty yksilölähtöisestä tarkastelusta aikaisempaa organisaatiokeskeisempään lähestymistapaan. Tämän ajattelun taustalla on käsitys siitä, että yksilön työhyvinvointi ei ole vain yksilöllinen ominaisuus, vaan sillä on myös yhteisöllinen luonteensa, johon organisaation toiminta vaikuttaa.

Lähtökohtana tälle tutkimukselle on se, että eri tavoin kerätyt erilaiset aineistot täydentävät toisiaan ja auttavat näin kokonaiskuvan muodostumista. Koska tavoitteena oli kokonaiskuvan saaminen kuntatyön tulevaisuuden kannalta melko monimutkaisista ilmiöistä, pidin perusteltuna jossakin määrin erilaisten menetelmien käyttöä eri artikkeleissa. Tästä taustasta lähtien myös käytetyt aineistot valmisteltiin kunkin artikkelin toisiinsa liittyvistä mutta myös toisistaan poikkeavista tutkimusongelmista lähtien erillisinä. Norman K. Denzin puhuu (1970) aineistotriangulaatiosta, jossa ongelman ratkaisemiseksi kerätään useita eri tutkimusaineistoja.

Artikkelien tutkimuskysymykset, -menetelmät ja aineistot on esitelty kussakin artikkelissa kuitenkin siten, että aineistojen kuvaus työhyvinvointia käsittelevissä artikkeleissa (artikkelit 3 ja 4) on suppeahko johtuen artikkelit julkaiseen tutkimusjulkaisun, ”Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla”, sisällön rakenteesta. Tutkimusjulkaisussa kaikkien artikkeleiden aineistot muodostuivat samasta laajasta kuntakyselyaineistosta, minkä vuoksi ne esitettiin julkaisussa keskitetysti, eikä jokaisen artikkelin osalta erikseen. Tästä syystä 3. ja 4. artikkelien pääaineisto, vuoden 2003 alussa suoritettu laaja kuntakysely, esitellään tässä yhteydessä muita artikkeleita laajemmin.

Kuntakyselyssä olivat mukana kaikki suomen- ja ruotsinkieliset kunnat (N = 446). Kyselylomakkeessa esitettiin työhyvinvointitoimintaan, sen edellytyksiin ja ammatilliseen kuntoutukseen liittyviä kysymyksiä kuntien henkilöstöasioista vastaaville. Henkilöstövastaavat valittiin kyselyn vastaajaryhmäksi sillä perusteella, että heidän oletettiin tuntevan parhaiten ja kokonaisvaltaisesti kuntien työhyvinvointitoimintaa. Kyselylomakkeet postitettiin kuntiin tammikuun alussa 2003. Ruotsinkielisiin kuntiin lähetettiin vielä myöhemmin yksi ja suomenkielisiin kaksi muistutuskirjettä. Vastauksia palautui kaikkiaan 312, joten vastausprosenttia (69,9 %), voidaan pitää erittäin korkeana.

Vastaajista 51,5 % oli naisia ja 48,5 % miehiä. Yleisimmät henkilöstövastavien tehtävänimikkeet olivat kunnansihteeri, hallintojohtaja, henkilöstöpäällikkö sekä kunnanjohtaja. Henkilöstövastaavista 68,6 % hoitaa henkilöstöasioita oman toimensa ohella. Pääosa vastaajista (84 %) kuuluu oman kuntansa johtoryhmään. Kuntarakenteesta johtuen jakaumassa heijastui pienten kuntien suuri osuus siten, että vastausten kokonaismäärästä alle 500 työntekijän kunnista tuli 72,5 %. Eniten vastauksia tuli Länsi- ja Etelä-Suomen läänien alueelta, mikä heijastaa enemmänkin kuntien lukumäärää lääneissä kuin vastausaktiivisuutta kunnissa. Oheisessa katoanalyysitaulukossa kuntakyselyaineiston edustavuutta tarkastellaan kuntien todellisen väkimäärän vertailulla aineistossa mukana olevaan toteutuneeseen väkimäärään (taulukko1).

Taulukko 1. Aineiston edustavuus kuntien väkimäärän mukaan, prosenttia, suluissa kuntamäärät.

*	Väkimäärä**	Väkimäärä aineistossa
Alle 2 000	19,7 (88)	17,9 (56)
2 001–4 000	25,6 (114)	24,4 (76)
4 001–6 000	15,2 (68)	13,8 (43)
6 001–8 000	9,0 (40)	8,7 (27)
8 001–10 000	7,6 (34)	8,3 (26)
10 001–15 000	7,8 (35)	7,4 (23)
15 001–30 000	8,1 (36)	10,3 (32)
30 001–50 000	3,8 (17)	4,8 (15)
50 001–100 000	1,8 (8)	2,6 (8)
Yli 100 000	1,3 (6)	1,9 (6)
Yhteensä	100 (446)	100 (312)

* Luokittelu Tilastokeskuksen käyttämä ** Tilastokeskuksen mukaan 31.12.2003 (kyselyyn vastaaminen tapahtui kevään 2003 aikana)

Aineiston vastausaktiivisuus sekä lääneittäin, että vertaamalla aineistossa olevien kuntien jakaumaa koon mukaan tilastoista saatuun jakaumaan vastaavat hyvin toisiaan. Myös ruotsinkielisten kuntien osuus vastaa hyvin niiden osuutta kuntien kokonaismäärästä. Aineistoa voidaan näin ollen myös kato huomioden pitää suomalaisista kuntakenttää luotettavasti edustavana perusaineistona.

Artikkeleiden kyselytutkimusten aineistot esitetään artikkeleittain pelkistetyksi taulukossa 2.

Taulukko 2. Artikkeleiden aineisto pelkistetyksi kuvattuna.

Kuntien valmis- tautuminen väestömuutokseen	1. artikkeli	2. artikkeli	3. artikkeli	4. artikkeli	
Mitä tutkittiin?	Väestömuutok- sen vaikutukset kuntien toimintaan	Kuntien uudet yht.työraken- teet – Kainuun malli	Työhyvinvoin- nin edistämisen tila ja tarve kunta-alalla	Työhyvinvointi strategisena valinta- na ja osana kunnan työnantajapolitiikkaa	
Missä tutkittiin?	Pirkanmaa Hämeenkyrö Ikaalinen Pirkkala Urjala Vammala Pohjois-Karjala Eno Ilomantsi Kontiolahti Lieksa Liperi	Kainuu Hyrnsalmi Kajaani Kuhmo Paltamo Puolanka Ristijärvi Suomussalmi Sotkamo Vaala Vuolijoki	Kaikki Suomen kunnat	Kaikki Suomen kunnat	
Kyselyihin vastanneet yhteensä/ lähetetyt kyselylomakkeet	982/1434				
Vastausprosentti	68,5				
Kyselyihin vastanneet artikkeleittain n/kaikki lähetetyt	262/420	103/120	312/446	312/446	305/448
Vastausprosentti	62,4	85,8	69,9	69,9	68
Vastaajien n	35,1	45,6	51,5	51,5	56
sukupuoli % m	64,9	54,4	48,5	48,5	44
Vastaajaprofiili	poliitikot 80,5 % virkamiehet 19,5 %	poliitikot 53,4 % virkamiehet 46,6 %	kuntien henkilöstö- vastaavat	kuntien henk.- vastaavat	kuntien henk.- vast.
Kyselyajankohta	4–5/2003	3/2003	1/2003	1/2003	1/2000

Johdantoartikkelissa pääpaino on neljän muun artikkelin keskeisten tulosten esittämisen ohella asetettu tutkimuskokonaisuuden taustan tarkasteluun, kuntien yhteistyörakenteita, vaihtoehtoisia palvelutuotantotapoja sekä työhyvinvoinnin edistämistä käsittelevään tutkimuskirjallisuuteen sekä näiden perusteella kirjoitettuun johtopäätösosaan, jossa käsitellään kuntien edellytyksiä selviytyä väestömuutoksen mukanaan tuomista haasteista.

Tiedon hankinnassa kaikissa artikkeleissa käytettiin survey-tutkimusmenetelmää. 1. artikkelin kyselytuloksia tarkasteltiin faktorianalyysin avulla pääkomponenttianalyysina käyttäen hyväksi varimax-rotatiota. Analyysissa kysymyksistä muodostui yhteensä kahdeksan väestömuutokseen valmistautumista kuvaavaa ulottuvuutta. Näistä muodostettiin summamuuttujat, joiden arvoja taustamuuttujien suhteen tarkasteltiin yksisuuntaisella varianssianalyysillä. Lisäksi alkupeiräisten muuttujien prosenttijakaumia taustamuuttujien suhteen tutkittiin ristiintaulukoinnin avulla. Tässä erojen tilastollista merkitsevyyttä testattiin χ^2 -testillä. Kyselytulosten valossa tutkituissa kunnissa suoritettiin lisäksi kuntajohtajien teema-haastattelu.

2. artikkelin kysely analysoitiin normaalijakaumatarkasteluna käyttämällä soveltuvin osin lisäksi ristiintaulukointia taustamuuttujaerojen havaitsemiseksi. Työhyvinvointiartikkeleissa (3 ja 4) ristiintaulukoidut tulokset sekä kannanottojen erot tilastollisessa merkitsevyydessä (*p-arvo*) taustamuuttujien suhteen mitattiin χ^2 -testillä.

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ei ole osoitettavissa samanlaisia lainalaisuuksia kuin luonnontieteissä. Ainakin osaltaan tähän johtaa yhteiskuntapoliittisten systeemien monimutkaisuus (Ritakallio 1993, 105). Esimerkiksi työhyvinvointitoiminnan vaikuttavuuden kiistaton osoittaminen on vaikeaa, vaikkakin monet tutkimukset osoittavat henkilöstön työkyvyn ja hyvinvoinnin voimakkaasti indikoivan siihen suuntaan, että tämän alueen kehittäminen on organisaatioiden menestymisen kannalta tärkeää ja että tällä kehittämisalueella huolellisesti suunnitellut panostukset tuovat investoinnit nopeasti takaisin. Tulosten suhteen voidaan puhua todennäköisyyksistä ja kehityssuunnan ennakkoinnista.

Työhyvinvointitutkimuksessa yksi ongelma näyttäisi liittyvän siihen, että monia tieteitä koskettavana tutkimusalueena työhyvinvoinnista saatavat yksittäiset tutkimustulokset voivat olla laajaa kokonaisuutta ajatellen suppeita siitä riippuen, mitä tieteenaloja tai näkökulmia tutkijat kulloinkin edustavat. Kunta-alanakin työhyvinvointitutkimuksessa samanaikaiset useamman tieteenalan suunnalta toteutettavat, integroidut tutkimuskokonaisuudet ehkä parantaisivat niin tutkimuksen reliabeliutta kuin validiuttakin.

Mittaamisen vaikeudesta huolimatta työhyvinvointia käsitelleiden artikkeleiden tuloksia voitaneen pitää yhteiskuntapoliittiseen tutkimukseen liittyvällä luonteenomaisella tavalla laajan kyselyaineiston ja vastaajien asiantuntijaroolin huomioiden pääosin luotettavina ja todellista tilannetta kunta-alan työhyvinvointityössä tutkituilta osin heijastavina. Käytetyt mittausmenetelmät vastasivat hyvin asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Kuntien uusien palvelutuotantomenetelmien käyttöönoton, kuntayhteistyön lisäämisen ja kuntarakenteiden uudistamisen tutkimustoimintaan liittyy samankaltaisia ongelmia kuin työhyvinvointitutkimukseen. Eksakteja ja varmoja tutkimustuloksia tästäkään kokonaisuudesta ei ole helppo yksiselitteisesti osoittaa. Tähän alueeseen liittyy usein lisäksi voimakkaita ideologisia latauksia, joiden seurauksena tutkimustulokset voivat saada omia värisävyjään. Tätä osoittaa myös kunta-palvelujen ulkoistamiseen liittyvä keskustelu. Tutkijoiden itselleen asettamat teo-

reettiset viitekehykset ja tässäkin tapauksessa eri tieteenalojen näkökulmat voivat synnyttää – ja ovat synnyttäneet – toisistaan poikkeavia päätelmiä ja lopputuloksia (vrt. esim. Niiranen 2003; Kanninen 2002).

Tämän tutkimuksen osalta oman haasteensa muodosti pitkään käytännön kuntatyötä tehneelle tutkimuksen tekijälle pitäytyminen tutkijapositionissa. Ajan varrella työssä kertyneiden mielipiteiden ja näkemysten asettaminen tulosten tulkitsemisessa hallitulla tavalla sivuun lienee tunnettu ongelma monien vahvasti käytännön työstä tutkimustyöhön ryhtyneille. Toisaalta kokemustaustasta tullut käsitys kuntatyön tilasta ja kehitysnäköaloista on oman käsitykseni mukaan ollut sitenkin enemmän hyödyllinen kuin haitallinen elementti itse tutkimustyön kannalta.

Kahdessa ensimmäisessä artikkelissa saatiin selkeä kuva siitä, mikä on väestömuutoksen vaikutuksiin valmistautumisen tilanne tutkituissa kunnissa, minkälaiset ratkaisut palvelutuotannossa poliittisten toimijoiden ja johtavien virkamiesten mielestä ovat ensisijaisia ja miten kuntien yhteistyön lisäämiseen ja uusiin yhteistyörakenteisiin kunnissa suhtaudutaan. Työhyvinvointia käsitelleet artikkelit puolestaan antoivat haetut vastaukset siihen, mikä merkitys työhyvinvoinnilla on kuntien työnantajapolitiikassa, miten toimintaa kunnissa nyt toteutetaan ja miten työhyvinvoinnin edistämisen tarve ja merkitys koetaan osana kuntien valmistautumista edessä oleviin muutostilanteisiin. Toisin sanoen asetettuihin tutkimuskysymyksiin saatiin vastaukset, joten tutkimusmenetelmät ja aineistot antoivat vastauksen siihen, mitä haluttiin tutkia. Myös tutkimustulosten toistuvuus kolmessa maakunnassa väestömuutostilanteeltaan samankaltaisissa kunnissa vahvistaa käsitystä siitä, että tuloksia ei voi pitää sattumanvaraisina ja että tutkimuksen reliabelius eli mittaustulosten toistettavuus on näin ollen hyvä.

3 Kuntasektori muutoksen pyörteessä

3.1 Suomi ikääntyy muita nopeammin, alueiden väliset erot lisääntyvät

Väestömuutoksessa on nähtävissä eri ulottuvuuksia. Yhtäältä se vaikuttaa merkittävästi vanhushuoltosuhteiden, toisaalta työmarkkinoiden ja tämän lisäksi vielä alueiden ja kuntien välisten erojen lisääntymiseen Suomen sisällä.

Kansainvälisessä tarkastelussa Suomen tilanne muuhun Eurooppaan verrattuna avaa vaativan tarkastelukulman koko kansakunnan kannalta. Vanhushuoltosuhte, jolla kuvataan yli 65-vuotiaiden ja työikäisen (15–64 v.) väestön suhdetta, osoittaa että Suomessa muutokset ovat voimakkaimpia kuin muissa EU:n jäsenmaissa. Seuraava taulukko kuvaa vanhushuoltosuhteen muutosta EU-maissa vuosina 2000–2020 (taulukko 3).

Taulukko 3. Vanhushuoltosuhteen muutokset EU-maissa 2000–2020.

	2000	2010	2020	Muutos 2000–2020
Belgia	29,5	31,1	38,0	8,5
Tanska	25,5	29,6	35,7	10,2
Saksa	28,0	34,1	38,6	10,6
Kreikka	30,2	33,6	38,0	7,8
Espanja	28,7	30,7	35,2	6,5
Ranska	28,5	29,5	38,1	9,6
Irlanti	20,3	20,5	26,2	5,9
Italia	30,7	35,5	42,1	11,4
Luxemburg	24,8	27,6	33,0	8,2
Alankomaat	23,1	26,2	34,7	11,6
Itävalta	26,3	30,1	34,5	8,2
Portugali	26,7	28,5	32,2	5,5
Suomi	25,9	29,7	41,1	15,5
Ruotsi	30,9	33,8	39,8	8,9
Iso-Britannia	27,8	28,5	33,9	6,1
EU-15	28,3	31,4	37,3	9,0

Lähde: Eurostat, toukokuu 2000.

Tarkastelu osoittaa, että Suomen ja Italian tilanne on muita EU-maita (EU-15) vaativampi. Vanhushuoltosuhteen ennakoitu muutos vuosien 2000 ja 2020 välillä on meillä selvästi Italiaakin suurempi (15,5 %).

Pekka Parkkisen mukaan eläkeikäisen väestön määrä on Suomessa suurimmillaan 2030-luvun alussa. Yli 65-vuotiaita on silloin 1,42 miljoonaa, eli 80 prosenttia enemmän kuin vuonna 2002 (Parkkinen 2002, 346). Vanhushuoltosuhteen heikkeneminen ajoittuu voimakkaimmillaan meillä 2010- ja 2020-luvuille. Euroopan unionin (EU 15) piirissä Suomen vanhushuoltosuhde on muihin jäsenmaihin verrattuna kaikkein huonoin noin kymmenen vuoden ajan ensi vuosikymmenen lopulta seuraavan vuosikymmen loppuvuosiin, mikäli Tilastokeskuksen ja Eurostatin ennusteet toteutuvat. Maailmanlaajuisessa tarkastelussa Suomen vanhushuoltosuhde on tuolloin Japanin jälkeen maailman toiseksi huonoin. Koska myös lapsihuoltosuhde (0–14 v./15–64 v.) on Suomessa keskimääräistä korkeampi, myös kokonaishuoltosuhdevertailussa Suomi tulee vuonna 2020 olemaan kärjessä yhdessä Ruotsin kanssa (VNK 2004, 17).

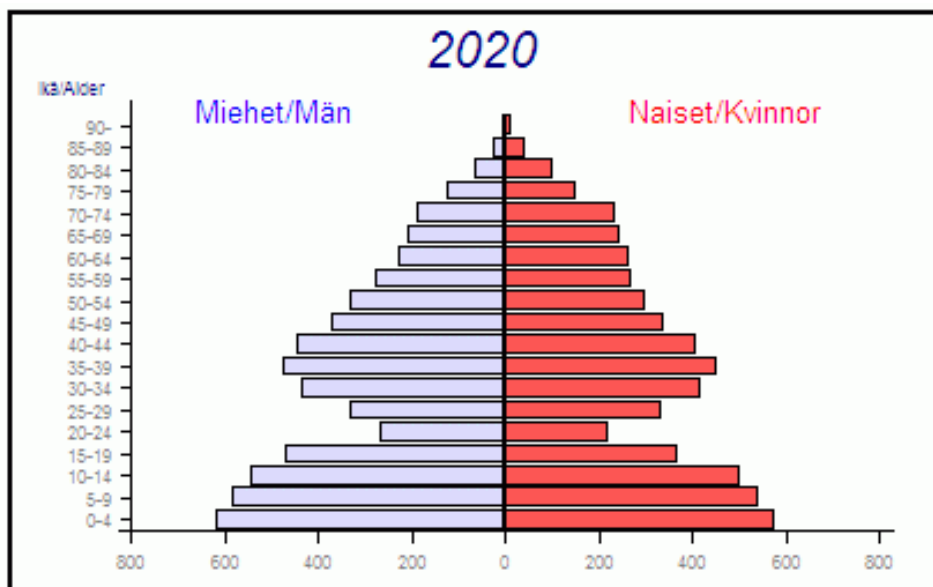
Suomen sisällä eri alueet ja kunnat erilaistuvat väestökuvansa osalta voimakkaammin kuin muualla Euroopassa. Eräiden arvioiden mukaan Suomen väestö vuonna 2030 kasvaa enää viidessä seutukunnassa kun kasvavia seutukuntia tämän vuosituhannen alussa oli vielä 21 yhteensä 80:sta seutukunnasta. Parkkinen havainnollistaa jyrkät erot muuttuvassa tilanteessa kuvaamalla kahden vahvimman seutukunnan, Oulun ja Helsingin, eroa vanhushuoltosuhteeltaan kaikkein eniten

heikkenevään seutukuntaan, Pielisen Karjalaan. Vertailuvuosi on otettu vuodet 2001 ja 2030 (taulukko 4).

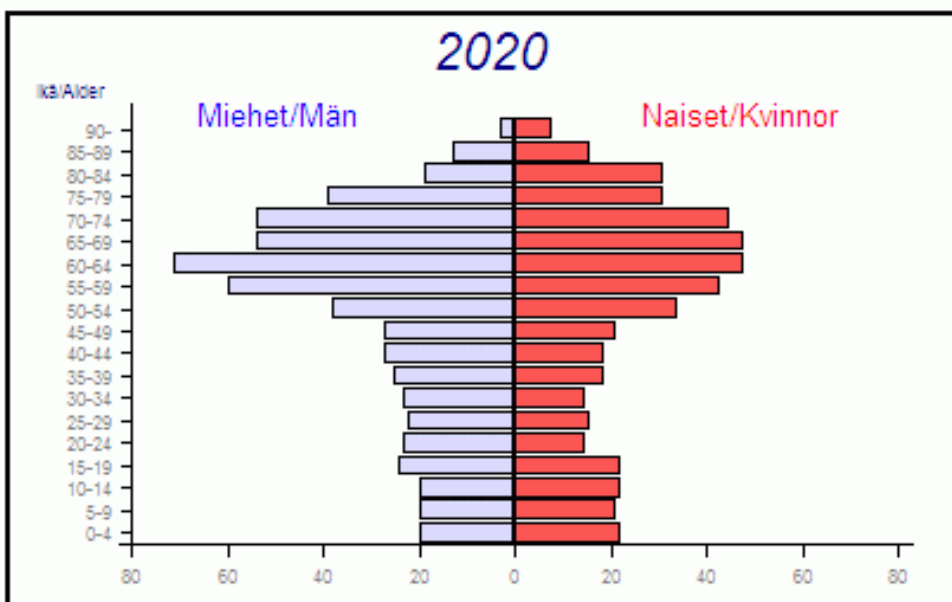
Taulukko 4. Vanhushuoltosuhte vuosina 2001–2030.

Vanhushuoltosuhteen suhteen muutos	2001	2030
Oulun sk.	17	37
Helsingin sk.	18	35
Pielisen Karjalan sk.	37	103

Esimerkkeinä, vaikkakaan ei ääriesimerkkeinä, kuntien erilaisesta tulevaisuudesta ovat kahden pohjoissuomalaisen kunnan, Oulunsalon ja Savukosken kuntien ikäpyramidit vuonna 2020 (kuviot 4 ja 5). Tuolloin Oulunsalossa työikäisen väestön määrä hyvin riittää paikkakunnan työvoimatarpeen tyydyttämiseen ja kunnan tulopohjan vakaana pitämiseen palveluiden turvaamiseksi. Savukoskella puolestaan työikäisen väestön osuus on kuihtunut kovin pieneksi ja kunnan koko asukasluvun painopiste on voimakkaasti ikääntyneessä ja kohdakkoin eläkeikään tulevassa väestössä.



Kuvio 4. Oulunsalon ikäpyramidi vuonna 2020.



Kuvio 5. Savukosken ikäpyramidi vuonna 2020.

Lähde: Tilastokeskus 2004.

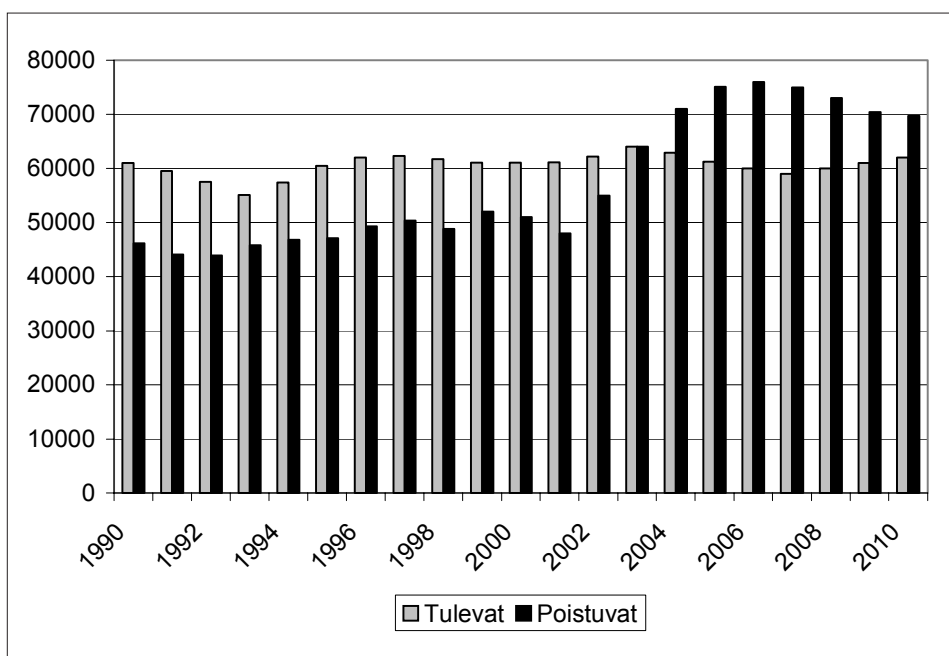
Nämä esimerkit osoittavat, että samankaltainen väestökehityksestä johtuva kuntakentän polarisoituminen, joka tuli vahvasti esiin tämän tutkimuksen kahdessa ensimmäisessä artikkelissa, on toteutumassa kuntakentässä hyvin yleisesti eri puolilla maata, ei siis ainoastaan tutkituissa kunnissa. Syntyvien ikäluokkien pienuus ja muuttoliike ovat johtaneet ja johtavat nopeasti työikäisen väestön osuuden pienemiseen suuressa osassa Suomen kuntia. Tilastokeskuksen mukaan syntyneiden enemmistön tarkastelu (syntyneet/kuolleet) vuosilta 1990–2004 osoittaa, että Suomen 80 seutukunnasta enemmistö oli positiivinen 34 seutukunnassa ja negatiivinen 46 seutukunnassa. Nettomuuttolukujen mukaan samoina vuosina väestöään menetti peräti 63 seutukuntaa ja lisäsi vain 17 seutukuntaa.

Monien kuntien osalta ennakoitu muutos luonnollisesti on epätodennäköisen tulevaisuuden kuvausta, koska ennen tämänkaltaista tilanteiden “todellistumista” kuntarakenteet kokevat kaikissa tapauksissa suuria muutoksia. Tulevaisuuden erilaisuutta maan eri osissa tämän hetken todennäköisyyksillä ikäpyramidit kuitenkin kuvaavat.

3.2 Ikääntyminen muovaa työmarkkinat uudelleen

Suomen väestökuvan muutos seuraavan 10–20 vuoden aikana on havahduttava. Suurten ikäluokkien siirtyminen pois työelämästä koskettaa koko yhteiskuntaa. Suomalaisen työelämän erityispiirre ja ongelma, suurten ja pienten ikäluokkien

peräkkäisyys, aiheuttaa parin vuosikymmenen ajan työmarkkinoilla ennenkoke-mattoman tilanteen. Sekä julkinen että yksityinen sektori joutuvat vaikean työvoi-maongelman eteen. Yksityiset yrittäjät joutuvat pohtimaan entistä useammin koko yritystoiminnan lopettamista, koska jatkajaa yrittäjätyölle ei ole näköpiirissä. Jul-kiselta sektorilta eläkkeelle siirtyvät aiheuttavat, mikäli nykyisillä palveluratkai-suilla ja -rakenteilla jatketaan, vaikeasti paikattavan työvoima-aukon. Muutos on kulminoitumassa nopeaan työvoiman tarjontapotentiaalin muutokseen (kuvio 6).



Kuvio 6. Työvoiman tarjontapotentiaalin muutos 1990–2010.

Lähde: Työvoimaan tulevat ja työvoimasta poistuvat (TM 2001)

Työikäisestä väestöstä poistuvien 55–64-vuotiaiden määrä on näin ollen jo ylittä-nyt työikään tulevien 15–24-vuotiaiden määrän koko maassa. Tämä kehityssuun-ta jatkuu lähivuosina vaikuttaen muita työmarkkinasektoreita voimakkaammin ni-menomaan kunnissa. Kuntien Eläkevakuutuksen mukaan kunta-alalta poistuu eläk-keelle kaudella 2001–2010 arviolta 130 000 kuntatyöntekijää sekä lisäksi valtion eläketurvan piiristä KuEL-järjestelmän piiriin siirtyvät noin 20 000 opettajaa. Eläk-keellesiirtymisen seurauksena työvoiman rekrytointitarve kunnissa kyseisen jak-son aikana (2001–2010) on näin ollen yli 150 000 työntekijää.

Vaikein tilanne on Itä-Suomen maakunnissa, joissa työikään tulevien ikäluok-kien koko on vuoden 2010 jälkeen enää 60–70 prosenttia työvoimasta poistuvien ikäluokkien koosta, kun se vielä 1990 oli Pohjois-Karjalassa 112 %, Kainuussa 117 %, Pohjois-Savossa 117 % ja Etelä-Savossa 105 %. Ikääntymisen lisäksi useilla

alueilla työikään tulevan väestön poismuutto vaikuttaa työvoiman määrään ja ikärakenteeseen (Tilastokeskus 2001).

Vuonna 2000 terveys- ja sosiaalialan hoitotyössä Suomessa työskenteli kaikkiaan 281 300 henkeä. Kun etenkin väestön ikääntymisen aiheuttamaksi lisätarpeeksi vuosina 2000–2015 arvioidaan 57 800 uutta työntekijää ja kun poistuma 2000–2015 on 124 700 henkeä, uuden työvoiman tarve hoitotyössä on 182 500 henkeä (Työministeriö 2001). Varsinkaan Itä- ja Pohjois-Suomen kunnissa työmarkkinoille tulevien työntekijöiden määrä ei näyttäisi läheskään riittävän tyydyttämään todellisuudessa kasvavaa hyvinvointipalveluiden tarvetta.

3.3 Työvoimakysymyksen yleiset lähtökohdat

Sodan jälkeen syntyneet ikäluokat ovat hallinneet väestökehitystä ja hallitsevat sitä vielä pitkään. Kaikissa näiden ikäluokkien elämänmuutostilanteissa näyttää yhteiskuntaa kohdanneen jonkinasteinen yllätys ja valmistautumattomuuden tila. Pekka Kuusi kirjoitti hahmottaessaan ääriveriivoja 60-luvun sosiaalipolitiikalle, että suurista ikäluokista johtuen ”kriittillisimmät vuodet ovat jo kohdallamme” (Kuusi 1961, 92). Silloin ongelmana oli voimakas työvoiman lisäys ja sen seurauksena kova tarve työpaikoista. Nyt käsillä oleva suurten ikäluokkien ”yllätys” synnyttää työmarkkinoiden ennen kokemattoman muutoksen – työmarkkinoilta eläkkeelle poistuu enemmän kuin työmarkkinoille tulee uusia työntekijöitä. Tämä puolestaan aiheuttaa koko yhteiskuntaan syvästi vaikuttavia muutoksia. Kuten tämän tutkimuksen artikkeleissa todetaan, tälläkin kertaa luvut sinänsä näyttävät olevan päätöksentekijöiden ja eri viranomaisten tiedossa, mutta valmistautuminen muutoksen seurauksiin ei ole edennyt juurikaan hyviä aikomuksia pidemmälle.

Väestötekijöiden vaikutusta julkisiin palveluihin ja niiden kustannuksiin on arvioitu ja tutkittu etupäässä kokonaistalouden näkökulmasta. Yksittäiset kaikkia kuntia koskevat kuntakohtaiset laskelmat toistaiseksi puuttuvat. Tutkituissa Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan ja Kainuun kunnissa muutoksen taloudellisia vaikutuksia on ennakoitu toistaiseksi vähän. Myöskään suurten kuntien pitkän tähtäimen taloussuunnittelussa ei vuotta 2010 kauemmaksi ulottuvia arvioita väestökehityksen vaikutuksista kunnallisten palveluiden osa-alueiden menoihin ei ole täsmällisesti tehty. Muutokset tulevat joka tapauksessa olemaan huomattavia koko julkisen alan palvelujärjestelmän osalta. Alueellisesti ja kuntakohtaisesti väestömuutoksen yleiset trendit aiheuttavat huomattavia kuntien ja alueiden välisiä eroja.

Kuntaliitto laski vuonna 2001 Valtiovarainministeriön ennusteisiin perustuen huomattavimpien kasvujen toteutuvan vuoden 1997 menoista laskettuna erityisesti eläkemenoissa sekä terveys- ja sosiaalipalveluissa (Kuntaliitto/VM 2001). Väestökehitys voi aiheuttaa menojen pienentymistä puolestaan koulutuksen, lasten päivähoiton ja lasten kotihoiton tuen kustannuksissa sekä lapsilisissä. Kansantalouden rahamäärillä mitattuna menoja kasvattavien osa-alueiden kustannusten volyymi kuitenkin on tuntuvasti suurempi kuin menoja pienentävien osa-alueiden (taulukko 5).

Taulukko 5. Muutokset julkisen palvelun kustannuksissa 1997–2050.

Menoerät	1997	2010	2030	2050
Eläkemenot	100	121	149	145
Lapsilisät	100	91	85	78
Lasten kotihoidon tuki	100	90	84	79
Koulutuspalvelut	100	96	88	80
Terveyspalvelut	100	112	134	133
– terveyskeskukset	100	113	140	145
– erikoissairaanhoido	100	112	134	133
Sosiaalipalvelut	100	105	128	140
– lasten päivähoito	100	89	84	78
– vanhainkodit ja kotipalvelu	100	123	185	221
– muut	100	97	91	83

Lähde: Suomen Kuntaliitto/Valtiovarainministeriö 2001.

Julkisten palvelujen kustannusten muutos näkyy kaikkein voimakkaimmin alueilla ja kunnissa, joissa vanhushuoltosuhteen muutokset ovat keskimääristä suuremmat. Esimerkiksi Kainuun maakunnassa, jossa alle 65-vuotiaiden määrä vähenee vuodesta 2000 vuoteen 2030 noin 40 prosentilla ja yli 65-vuotiaiden määrä samanaikaisesti lisääntyy 57 prosentilla (Kauppinen 2003, 176), toteutuva kustannusrakenteen muutos on valtakunnallisia keskiarvolukuja huomattavasti suurempi, koska asukasta kohti esimerkiksi 65–74-vuotiaiden kustannukset ns. lisätyssä terveydenhuollossa ovat jo neljä kertaa korkeammat ja 75–84-vuotiaiden osalta peräti yhdeksän kertaa suuremmat kuin 15–49-vuotiailla (Lahtinen 2002).

Edessä oleva vanhuspalveluiden sekä yleensä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvu tulee koskettamaan kaikkia Suomen kuntia. Kovimmalle koetukselle palvelukyky joutuu niissä kunnissa, joissa kunnan kokonaisasukasluku laskee ja yli 65-vuotiaiden ikäluokka samanaikaisesti voimakkaasti kasvaa eikä kunnan palvelutehtäviin ei ole saatavissa ammattitaitoista henkilöstöä kuntatyöntekijöiden keskuudessakin tapahtuvan nopean eläköitymisen jälkeen. Ongelmatilanteet heijastuvat nopeasti kuntatalouteen – vähenevä väestö ja kasvava palvelutarve eivät nykyisillä kuntatalouden säännöillä muodosta helposti ratkaistavaa yhtälöä.

3.3.1 Pidempiin työuriin, maahanmuutosta vetoapua?

Valtiosihteeri Sailaksen johtama työllisyystyöryhmä on tehnyt ehdotuksia, joiden toteuttamisella voitaisiin jatkaa ihmisten työssäoloaikaa keskimäärin neljällä vuodella (Työllisyystyöryhmä 2003). Ehdotuksessa nostetaan esille osittain samoja kysymyksiä, jotka liittyvät kunta-alan Kuntatyö 2010 -hankkeeseen. Kunta-alalla eläköitymisikä vuonna 2004 oli 58,1 vuotta. Sailaksen ryhmän ehdotus eläköitymisen iän myöhentämisestä kahdella vuodella on yhdensuuntainen kuntasektorin

asettamien tavoitteiden kanssa. Kuntatyö 2010 hankkeessa tavoite on asetettu keskimääräisen eläköitymisiän nostamiseen kolmella vuodella.

Vuoden 2005 alusta voimaan astuva uusi työeläkelainsäädäntö yhtenäistää yksityisen ja julkisen sektorin työeläkejärjestelmiä. Kuntien eläkelaille asetettujen keskeisten tavoitteiden toteutumisella on yhteytensä kunnallisen eläketurvan rahoitukseen ja sitä kautta kuntatalouden kehitykseen ja kuntien kilpailukykyyn. Eläkeuudistuksen tavoitteena kunta-alallakin on keskimääräisen eläkkeellesiirtymisiän myöhentäminen nykyisestäään. Uudistus on osaltaan varautumista väestömuutoksen vaikutuksiin. Sillä on yhteytensä myös ikääntyvän väestön terveydentilan paranemiseen ja keskimääräisten elinikien nousuun.

Lakiuudistus tekee vanhuuseläkkeelle lähtemisen aikaisempaa joustavammaksi, koska eläkkeelle voi siirtyä henkilökohtaisessa eläkeiässä. Vanhuuseläkkeen voi myös saada ennen henkilökohtaista eläkeikää mutta aikaisintaan 63 vuoden iässä, jolloin eläke on pienempi. Eläkettä voi myös kartuttaa jatkamalla työssä terveyden sen salliessa nykyistä pidempään, aina 68-vuotiaaksi saakka. Eläkettä karttuu 4,5 prosenttia vuosiansiosta 63 vuoden täyttämisestä alkaen, tätä aikaisemmat karttumat ovat 1,5–1,9 prosenttia vuosiansioista. Uudistuksen mukana vuodesta 2005 lähtien karttuvalla eläkkeellä ei ole ylärajaa, mutta kaikilla vuoden 2004 loppuun mennessä karttuneilla eläkkeillä on enimmäismäärä (Kuntien eläkelaki 2004).

Jotkut tutkijat, kuten Guillemard ja Rein (1993) ovat jakaneet eläkkeellesiirtymisen tekijät toisaalta työntäviin, toisaalta vetäviin tekijöihin. Vetävinä tekijöinä pidetään mm. vapaa-ajan arvostuksen lisääntymistä, sosiaaliturvan houkuttelevuutta ja perhetekijöitä, kuten puolison siirtymistä eläkkeelle. Työntäviksi tekijöiksi tunnistetaan työelämän kovenevat vaatimukset, työkyvyn ja terveyden heikkeneminen sekä muutokset työmarkkinoilla. Helka Hytti (1998) arvioi työntävien tekijöiden ilmenevän voimakkaampana eläkkeelle siirtymisen selittäjänä kuin vetäviä tekijöitä. Tuulia Hakola (2000) puolestaan toteaa havaitun, että taloudellisilla tekijöillä on vaikutusta eläkkeelle siirtymiseen, vaikka vaikutus onkin esimerkiksi terveydentilaan verrattuna vähäisempi. Missä määrin 63 vuoden jälkeen selvästi korkeammat karttumat vaikuttavat eläkkeellelähtöä myöhentävästi, jää nähtäväksi. Käytäntöön perustuvaa tutkimustietoa asiasta ei vielä ole. Pauli Forman ym. (2004) tutkimuksen mukaan 45–64-vuotiaista palkansaajista noin neljäsosa olisi valmis jatkamaan työssä paremman eläkkeen saadakseen. Kuitenkin monet epäilevät, kykenevätkö he tähän terveydentilansa puolesta. Eila Tuominen (2004, 13) toteaa, että jos varovasti arvioiden kannustinkertymä saa noin 10–20 prosenttia työntekijöistä jatkamaan työssä 63 vuoden iän jälkeen, se ei juurikaan vielä lisää ikääntyneiden työssäoloa ja pidennä työuria nykyisestä. Jotta eteneminen asetettujen yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden suuntaan tämän asian osalta myös käytännössä toteutuisi, työelämän vetovoimaa on tarpeen lisätä taloudellisten houkuttimien lisäksi myös muilla toimenpiteillä.

Kunnallinen eläkejärjestelmä on toteutettu siten, että kunnat ovat yhteisvastuussa nyt maksettavista ja tulevista eläkkeistä. Näin ollen kuntasektorin piirissä mahdollisesti tapahtuvilla muutoksilla, mikäli ne merkitsevät esimerkiksi palve-

lutuotannon ja muiden toimintojen ulkoistamista merkittävässä määrin, on KuEL-maksutasoa korottava ja sitä kautta kunnallistalouteen lisäpaineita luova ja kunta-alan kilpailukykyä heikentävä vaikutus. Sillä voi olla vaikutuksia myös kuntahenkilöstön eläketurvaan. Jo yhden prosenttiyksikön KuEL-maksun korotus merkitsee noin 100 miljoonan euron vuosittaista lisäkustannusta kunnille. Tämä tekijä on tehtyjen kuntajohtajahaastattelujen perusteella toistaiseksi vain vähäisenä kysymyksenä, jos lainkaan, esillä tilanteissa, joissa kunnat pohtivat toimintojensa uusia järjestämistapoja, kuten ulkoistamista koskevia ratkaisuja (Kauppinen 2004a).

Työurien pidentämisellä, tapahtuipa se lainsäädännön ja/tai muiden työelämän kehittämistoimenpiteiden, kuten työhyvinvoinnin edistämisen avulla, on näin ollen tärkeä merkitys myös kuntaväen eläketurvan kannalta. Työurien pituudella ja kunnissa työskentelevän henkilöstön määrän kehityksellä on kiinteä yhteys eläketurvan rahoitukseen (Sokka 2005). Kuntien yksin tai yhteistoimin tuottamien palveluiden laadullinen ja hintakilpailukyky vaikuttavat kuntien eläkejärjestelmän toimivuuteen ja kykyyn vastata eläketurvasta kilpailukykyisesti ja kuntatalouden perustaa horjuttamatta.

Asiantuntijoiden mukaan kuntien on kyettävä menestymään avautuvassa kilpailussa asemansa säilyttääkseen. Niiden menestyksen kilpailussa on arvioitu riippuvan kuntaorganisaatioiden palvelutuottavuuden parantamisesta (ks. Harjula ym. 2004). Mikäli kunnat onnistuvat toisaalta tavoitteissaan myöhentää eläkkeellesiirtymisen keski-ikä ja toisaalta kykenevät rekrytoimaan tulevaisuudessakin tarvitsemansa henkilöstön, kunta-alan eläkejärjestelmä kykenee suurella todennäköisyydellä selviytymään tulevien eläkevastuiden kattamisesta ilman merkittäviä vaikutuksia eläkekertymiin tai KuEL-maksujen tasoon (KEVA:n hallitus 2002). Kunnallisen eläkejärjestelmän rahoitusstrategian toteutumisen edellytyksiä ovat siis kunta-alan kilpailukyky ja henkilöstön määrän kehitys. Eläketurvan näkökulmasta myös eläkevarojen sijoittamisen pitkän aikavälin tuotolla on merkitystä kohdata eläkejärjestelmään väestömuutoksen seurauksena kohdistuvat haasteet.

Kunnallisen palvelukyvyn säilyttämiseksi keskimääräisten työssäoloaikojen pidentäminen kolmella vuodella eli noin 10 prosentilla on kunta-alalla (Kuntatyö 2010) nähty keskeisenä strategisena tavoitteena, jonka onnistuminen edellyttää sekä nykyistä aikaisemmin alkavia että pidempään jatkuvia työuria ennen eläkkeelle siirtymistä. Uhkaavan työvoimapulan ehkäisyssä myös työttömyyden nujertaminen ja työllisyysasteen nostaminen ovat avainkysymyksiä.

Kuten muidenkin työmarkkinasektoreiden, myös kuntien kannalta työvoimaperusteisen maahanmuuton edistäminen on nostettu esille yhtenä henkilöstön rekrytointipolitiikan osana. Kuntien päättäjien ja johdon valmiuksia työvoimaperusteisen maahanmuuton edistämiseen väestömuutostilanteessa selvitetään artikkeleissa 1 ja 2. Suomen ulkomaalaispolitiikkaan ei näihin asti ole liittynyt merkittävästi työvoimapolitiittisia perusteluja. Ulkomaalaisten osuus Suomen väestöstä vuonna 2002 oli parin prosentin luokkaa, noin 200 000. Tämä on muihin Euroopan unionin jäsenmaihiin verrattuna vähän (VNK 2004). Risto Laakkosen ja Matti Saarelaisen käsityksen mukaan voidaan suurella luotettavuudella arvioida, että ulkomaan kansalaisten osuus nousee vuoteen 2015 mennessä 4–5 prosentin tasol-

le. Mikäli Suomi haluaa väestön säilyvän määrällisesti nykyisellä tasolla, netto-muuton tulisi tutkijoiden mukaan tästä eteenpäin aina 2020-luvulle nousta vuositasolla 15 000:een kun se vuonna 2002 oli vain kolmisen tuhatta (Laakkonen & Saarelainen 2003, 2). Työvoimaperusteinen maahanmuuttopolitiikka painottaisi ensi sijalle ne toimenpiteet, joilla vahvistettaisiin tämän vuosikymmenen lopun ja 2010-luvun työvoimatarpeen tyydyttämistä.

Laakkonen ja Saarelainen asettuvat tukemaan kokonaisvaltaisen maahanmuuttopolitiikan luomista. He nostavat esille vaatimuksen suomalaisen ammattityövoiman "pakkomuuttojen" ehkäisemisestä käyttäen esimerkkinä terveydenhoitoalaa, jonka tehtäviin valmistuneet nuoret ovat Suomessa viime vuosina joutuneet kohtaamaan työttömyyttä, pätkätyötä sekä määräaikaista ja tilapäistä työsuhteita. Tämän seurauksena Suomi on menettänyt näitä terveydenhuollon nuoria osaajia mm. Norjaan, Ruotsiin, Tanskaan, Englantiin ja Saksaan. Suomelle olisi edullisempaa vaikuttaa tilanteeseen nyt poistamalla työhön liittyvät epävarmuustekijät kuin yrittää houkutellessa muuttaneita myöhemmin takaisin erilaisilla maahanmuuttokampanjoilla ja muilla toimenpiteillä. Kuntasektori saattaisi näiltä osin olla jopa avainroolissa.

Kaiken kaikkiaan rajat ylittävä työvoimakilpailu on kovenemassa. Suomalaisesta, koulutetusta ammattityövoimasta on kysyntää. Korkeasti koulutettujen 15-vuotiaiden ja sitä vanhempien lähtö- ja tulomuuttotilaston (Tilastokeskus 2001) mukaan Suomi ei ole rajojen yli käyvässä työvoimakilpailussa erityisen hyvin menestynyt. Suomi on koulutetun työvoiman osalta selvästi enemmän lähettävä kuin vastaanottava maa. Tämä ongelma nousee esille maahanmuuttopolitiittisen valmistelun yhteydessä samalla kun tarkastellaan mahdollisuuksia nostaa maassa pysyvästi asuvien ulkomaalaisten työhön osallistumisen astetta (VNK 2004).

3.3.2 Työllisyyskehitys ja kuntien palvelukyky

Suomi on talouden pitkään jatkuneesta suotuisasta kehityksestä huolimatta lukeutunut jatkuvasti korkean työttömyysasteen maihin Euroopassa. Työttömyys on ollut pahinta Itä- ja Pohjois-Suomessa. Työttömyyden ilmiöt tunnetaan kuitenkin polttavina myös monissa muissa maakunnissa ja yksittäisissä kunnissa myös ns. vahvoilla alueilla. Jo lähivuosina työllisyystavoitteiden onnistumisella on kiinteä yhteys kuntien palvelukyvyn säilyttämisen osana.

Korkealla työttömyysasteella on erittäin merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia. Julkisen talouden tasapainoon yhden prosenttiyksikön muutos työttömyysasteessa vaikuttaisi vuositasolla Synkkäsen (2002) mukaan puoleen tai toiseen peräti 580 miljoonaa euroa (taulukko 6).

Taulukko 6. Työttömyysasteen yhden %-yksikön laskun vaikutus julkisen talouden tasapainoon (milj. euroa).

	Tulojen muutos	Menojen muutos	Tasapainon muutos
Valtio	80	-150	230
Kunnat	70	-50	120
Sotu-rahastot	150	-80	230
YHTEENSÄ	300	-280	580

Lähde: Synkkänen, M. 2002.

Vuoden 2003 valtion talousarvioon liittyvän taloudellisen katsauksen mukaan työttömyydeksi ennustettiin vuodelle 2003 9,5 prosenttia, jolloin työttömien määrä olisi noussut 249 000:een (Taloudellinen katsaus 2002, 37).

Negatiivinen vaikutus julkisen talouden tasapainoon tuolloin ennustetulla työttömyysasteella olisi ollut 5,5 miljardia euroa. Ennuste osui lähes oikeaan. Yhtä työtöntä kohti vaikutus julkisen talouden tasapainoon oli näin ollen yli 22 000 euroa vuodessa. Työttömyysasteen laskeminen esimerkiksi Sailaksen työllisyys-työryhmän esittämälle 5 prosentin tasolle merkitsisi jo 2,6 miljardin euron myönteistä vaikutusta julkisen talouden tasapainoon. Kuntien taloutta se parantaisi vuositasolla 540 miljoonalla eurolla. Taloudellisen vaikutuksen rinnalla kuntien edellytykset tarvitsemansa työvoiman rekrytointiin paranisivat.

Parkkinen on laskenut, että vuoden 2000 aikana suomalaisten tekemistä 3,83 miljardista työtunnista ottaen huomioon oletetun keskimääräisen työajan lyhenemisen ja työllisten määrän alenemisen, työtuntien määrä olisi vuonna 2030 hie-
man runsaat 13 prosenttia alhaisempi kuin vuosituhaten alussa. Silloin työtunnit olisivat 3,32 miljardia tuntia. Jos tuottavuuden kasvu kuitenkin pystyttäisiin pitämään 2 prosentin vuositasolla ja jos potentiaaliset työlliset jatkossa pystyttäisiin työllistämään, kansakunnan reaalitytulot lisääntyisivät ja todellisten työllisten määrä voisi vuonna 2030 olla samalla tasolla kuin vuonna 2000 (Parkkinen, 2001, 4, 7–9). Parkkinen laskelmien valossa tulevien väestöllisten muutosten vuosina työttömyysongelman ratkaisu muodostuu tärkeäksi niin julkisten palveluiden kuin maan taloudenkin kannalta. Kummatkaan eivät kestä viime vuosien kaltaista työttömyyttä. Kaikki liikenevä väki työvoimareservistä tarvittaisiin työmarkkinoille ylläpitämään taloudellista kasvua ja hyvinvointiyhteiskunnan palvelujärjestelmiä.

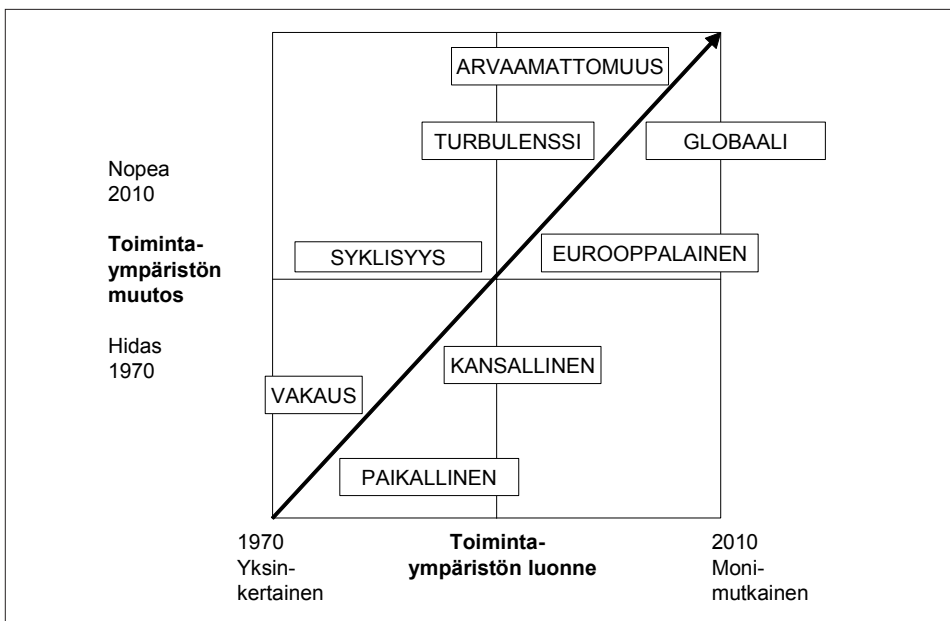
Muuttunut tilanne näyttäisi edellyttävän työvoimapolitiikan uudistumista siten, että nyt työttömyyden kustannuksiin käytettävät varat suuntautuisivat potentiaalisen työvoiman todelliseen työllistymiseen. Työttömyyden hoitoon käytettävät varat tulisi toisin sanoen aktivoida. Työttömyyden hoidon kustannusten kanavoiminen uudella tavalla kuntien ja yritysten tulevien työvoimatarpeiden tyydyttämiseksi voisi aikaisempaan tilanteeseen verrattuna tuottaa parempia tuloksia, koska nyt oikein suunnattujen koulutuspanostusten toteuttamisen kautta päädytään aikaisempaa suuremmalla todennäköisyydellä todelliseen työllistymiseen.

Huonon työllisyystilanteen aikana työvoimapolitiittisia toimenpiteitä on monessa tapauksessa pitänyt toteuttaa tilanteessa, jossa työllistymisen mahdollisuutta ei ole tosiasiaassa ollut. Tämä tilanne voi jatkossa muuttua nopeasti.

Ilman uutta työllisyyspolitiikan sisältöä ongelmaksi monilla alueilla voi muodostua tilanne, jossa pitkäaikaistyöttömyys ja työvoimapula esiintyvät samanaikaisesti. Tämä todennäköisesti koettaisiin politiikan pahaksi epäonnistumiseksi. Ottaen huomioon sen, että väestömuutos näyttää kohdistuvan kuntiin kovin eri tavoin, työvoimapula voi eläköitymiskehityksen seurauksena kohdistua kaikkein voimakkaimpana alueille, joissa työttömyystilanne on entuudestaan pitkään ollut vaikein (ks. Böckerman 2001, Metsämuuronen 1999).

3.4 Muutoksen hallintaa vai hyppyjä tuntemattomaan

Heikki Harjula ym. (2004) ovat kuvanneet kuntien toimintaympäristön muutosvauhtia ja -luonnetta siten, että aikaisemmin selväpiirteinen ja luonteeltaan yksinkertainen kuntatyö, jonka piirissä muutokset tapahtuivat hitaasti, on muuttunut vauhdiltaan aina vaan nopeammaksi ja luonteeltaan jatkuvasti monimutkaisemmaksi. Harjulan esitystä muutosluonnehdinnoilla ja "maantieteellisyyden" muutoksilla täydentäen kuvio tuo esille sen, kuinka muutamassa vuosikymmenessä on siirrytty vaihe vaiheelta paikallisesta vakaasta elämänmenosta vähitellen yhä enemmän ensin kansallisiin, sitten kansalliset rajat ylittäviin eurooppalaisiin ja nyttemmin globaaleihin ja sen myötä yhä vaikeammin ennakoitaviin monimutkaisiin toimintaympäristöihin (kuvio 7).



Kuvio 7. Kuntatyön toimintaympäristön luonne.

Alkuperäinen lähde: Harjula ym. 2004 (täydennys MK).

Kuntien kannalta muutos on edennyt suurten palvelujärjestelmä uudistusten (kansanterveys- ja peruskoulu-uudistus) ja voimakkaan normiohjauksen kautta vähitellen kuntien lisääntyvään itsenäisyyteen/vastuuseen, jolloin valtio toisaalta edelleenkin ohjaa subjektiivisten oikeuksien säätelyn ja valtionosuuspolitiikan kautta kuntia voimakkaasti. Yksityiskohtaisesta normiohjauksesta on siirrytty suurten tehtäväkokonaisuuksien ja velvollisuuksien kautta tapahtuvaan ohjaukseen.

Valtio-kunta-suhde on viime vuosina ollut kuntien kannalta monin tavoin epävarma. Kustannusten nousun aiheuttamia menojen lisäyksiä ei ole kunnille lain-säädännön mukaisesti korvattu. Vuosina 1994–1996 lainamukaiset indeksitarkistukset jätettiin kunnille kokonaan tekemättä. Tämän seurauksena valtio siirsi “omia vastuitaan” kuntien kannettavaksi yhteensä 412 miljoonaa euroa, joka jäi seuraavien vuosien valtionosuuspohjiin jokaisena vuotena vaikuttavana vähennyksenä. Vuosina 2001–2006 lainmukaisista kustannustennousun korvauksista on leikattu tai leikataan 25–50 prosenttia vuodessa, mikä myöskin vuoden 2006 vuoden osalta toteutuessaan merkitsee seuraavina vuosina vuositasolla 323 miljoonan euron verran kiristystä kuntatalouteen. Vuosien 1997–2005 aikana valtio on toteuttanut kunnallisverotuksesta 1,5 miljardin euron verokevennykset, mutta korvannut niitä kunnille vain 640 miljoonaa euroa (Kallio 2005). Nämä muutokset yhdessä lisääntyneiden tehtävien kanssa ovat vähitellen ajaneet monia kuntatalouksien tilanteet hyvin vaikeiksi.

Euroopan unionin myötä kansallinen alue- ja rakennepolitiikka on muuttunut eurooppalaiseksi. Muutoinkin kansalliset rajat ylittävä eurooppalainen harmonisointilogiikka avoimen koordinaation menetelmineen on muovannut kuntien elämää uuteen uskoon. Alueiden asema on EU:n myötä ainakin jossakin määrin vahvistumassa Suomessakin. Tästä osoituksena ovat erilaiset alue- ja seutuhallinnon kokeilut (esim. Kainuun malli). Globalisaation taloudelliset vaikutukset kuten työn siirtyminen maasta toiseen ja alueilta toiselle vaikuttavat monissa tapauksissa myös suomalaisten kuntien toimintaympäristöön.

Globalisaation merkitystä arvioitaessa on nostettu esiin näkemyksiä siitä, että maiden välisessä kilpailussa tuotantorakenteiden sopeutumiskyky korostuu ja kansainvälisen työjaon syveneminen hyödyttää kaikkia, jos taloudet sopeutuvat. Tämän niin sanotun suhteellisen edun periaatteen “kilpailija” globalisaatiokehityksessä on absoluuttisen edun periaatteen eteneminen, jolloin “voittajat vievät kaiken” (Hetemäki 2004).

Samankaltainen asetelma näyttäisi liittyvän keskusteluun Suomen alueiden ja kuntien menestymisestä. Sitä kumpaa, suhteellisen vai absoluuttisen edun periaatetta muuttuvassa tilanteessa suomalaisia kuntia ja palvelurakenteita viitoittavassa politiikassa noudatetaan, ei luonnollisesti ratkaista yksin kuntien tai kuntasektorin piirissä. Ulkoiset toimintaympäristötekijät, joiden muovautuminen kytkeytyy kansallisiin, Euroopan Unionin ja jopa globaaleihin kehityslinjauksiin, ovat tässä suhteessa erittäin merkittäviä.

Perinteisesti vakaat kuntayksiköt ovat siirtyneet jatkuvan muutoksen tilaan. Viime vuosikymmenten aikana kuntatyössä vallinneet vahvat säännönmukaisuudet eivät enää päde. Väestörakenteen muutoksen seurauksena kunnallisen palve-

lutyön järjestämismallit muuttuvat 10–20 vuoden aikana perusteellisesti – joko hallitusti tai hallitsemattomasti riippuen siitä, miten kunnat ovat muutokseen valmistautuneet. Muutoksen kanssa eläminen asettaa kuntien toimintatapojen, johtamisen ja päätöksentekojärjestelmän kehittämiseksi voimakkaita muutostarpeita. Erkki Rantalan mukaan muutoksiin reagoiminen jälkikäteen on jo myöhäistä, menestystä tahtovalle kunnalle toimintaympäristön muutoksen ennakointi on välttämättömyys, eikä sekään riitä, ellei näköpiirissä olevien muutosten näkeminen muutu strategiana konkreettisiksi toimenpiteiksi ja kunnalliseksi onnistumissuunnitelmaksi (Rantala 2003).

Hallitun muutoksen keskeisiä edellytyksiä ovat uudistuvat yhteistyö- ja palvelurakenteet, hyvinvointiyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan yhteensovituksen onnistuminen, kuntien kehittyvä työnantajapolitiikka ja sen seurauksena säilyvä tai paraneva kunnan palvelukyky sekä nykyistä pidemmät työurat. Jotta kunnilla olisi tulevaisuudessakin riittävä, ammattitaitoinen, motivoitunut ja tasapainoisesti eri ikäryhmiin kuuluva henkilöstö kansalaisten peruspalvelutehtäviä tekemässä, kunta-alan vetovoimaa ja kilpailukykyä koskeva kysymys muodostuu tärkeäksi. Tämän vuoksi kuntatyöntekijöiden työhyvinvointi, työssä jaksaminen ja työkyvyn edistäminen (Kuntatyö 2010) sekä työvoimaperusteisen maahanmuuttopolitiikan mahdollisuudet voivat nousta osaksi kuntien henkilöstöpolitiikan strategioita (ks. Laakkonen & Saarelainen 2003). Ilman kunnan vahvaa strategista tahtotilaa väestörakenteen muutos rapauttaa palvelukyvyn monissa pienissä ja keskisuurissa kunnissa lähivuosien aikana.

Mitä vaihtoehtoja erityyppisillä kunnilla on hallita tulossa olevat uudet ja luonteeltaan entistä monimutkaisemmat nopearytmiset muutokset ja miten ne voidaan hallita? Nämä ovat kuntien onnistumisstrategioiden keskeisiä ydinkysymyksiä. Miten haasteista selvitään? Minkälaisilla strategioilla tulevaisuuteen suunnataan? Onko niitä?

4 Kuntaliitokset, kuntien välinen yhteistyö, kunnallinen päätöksenteko ja palvelutuotantoratkaisut palvelukyvyn kannalta

4.1 Kuntaliitokset “perusoikeuskonfliktin” ratkaisuksi?

‘Valtio säättää, kunta toteuttaa ja vastaa’ -periaate näyttää vallitsevalta valtio-kunta-suhteen käytännöltä. Kuntien tehtävien ja vastuiden määrä on mm. subjektiivisten oikeuksien laajentumisen kautta jatkuvasti kasvanut. Ratkaisujen taloudellisista vaikutuksista valtio kuitenkin on ottanut vain toissijaisen vastuun, minkä seurauksena on syntynyt hyvinvointivaltion tasa-arvoperiaatteen kannalta monissa kunnissa vaikeasti ratkaistavia ongelmia. Miten hyvin yhä useammin eteen tulevat kuntakentän käytännön ongelmatilanteet sopivat yhteen perustuslain perusoikeussäännösten¹⁾ kanssa, kaipa pikaista selvitystä.

Taloudellisten syiden perusteella kunnissa tehtyt leikkaukset niiden vastuulla olevista hyvinvointivaltio-periaatteen kannalta keskeisistä tehtävistä viittaavat siihen, että näköpiirissä olevat muutostilanteet voivat johtaa jopa perustuslailliseen konfliktiin.

Miten voidaan toteuttaa perusoikeussäädösten mukainen turva ja palvelut tilanteessa, jossa väestö- ja palvelutarvemuutokset uhkaavat rapauttaa monien kuntien mahdollisuudet lakien säätämien tehtävien toteuttamiseen. Tarpeiden ja mahdollisuuksien ristiriita syvenee nopeasti. Perusoikeussäädösten toteuttamisen näkökulmasta kysymyksessä nykyrakenteilla ja -järjestelmillä on monien kuntien edessä ilmeisesti mahdoton tehtävä. Poliittisen keskustelun yleisimpänä patenttilläkkeenä kuntien palvelutuotannon ja talouden ongelmiin on tarjottu tavallisimmin kuntaliitoksia. Olisiko niistä todelliseksi ratkaisuksi?

Suomen kuntarakenne on hyvin epäyhtenäinen. Kuntien väestömäärälliset ja alueelliset kokoerot ovat suuret, luonnonolosuhteet maan eri alueilla, kuntien logistinen ja talousmaantieteellinen asema sekä fyysinen aluerakenne vaihtelevat

1) Perustuslain perusoikeuksia koskevat säädökset määräävät ihmisten yhdenvertaisuudesta lain edessä (6 §), vapaudesta liikkua ja valita vapaasti asuinpaikkansa (9 §), maksuttomasta perusopetuksesta ja itsensä kehittämisestä varattomuuden sitä estämättä (16 § 1 ja 2 mom.), yksilön oikeudesta välttämättömään toimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana (19 §:n 1–2 mom.), sekä julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (19 §:n 3 mom.).

runsaasti. Lisäksi kuntien väestö- ja elinkeinorakenteet ovat kovin erilaisia (Pihlajaniemi 2003, 420). Kuntaliitoksia on kyllä toteutettu, mutta kuntien lukumäärän muutosta itsenäisyyden ensimmäisten vuosien noin 600 kunnasta nykyiseen 432 kuntaan voi sittenkin pitää vähäisenä. Sotien alueluovutusten seurauksena kuntien määrä väheni 45:llä. 1940-luvun lopulta vuoden 2005 alkuun mennessä kahden tai useamman kunnan liitoksen kautta kuntien määrä on laskenut näin ollen vain runsaalla sadalla.

Väestö- ja kokoeroja kuvaa hyvin se, että asukasluvultaan suurin kunta, Helsinki on 1000 kertaa suurempi kuin asukasluvultaan pienin manner-Suomen kunta Kodisjoki ja vastaavasti pinta-alaltaan laajin Inarin kunta on yli 1500 kertaa suurempi kuin pinta-alaltaan pienin kuntayksikkö Kaskinen. Vuoden 2005 alussa Suomessa on vain 31 yli 30 000 asukkaan kuntaa, keskikokoisia 8 000–30 000 asukkaan kuntia 106 ja pieniä alle 8 000 asukkaan kuntia 295, eli 68,2 prosenttia kaikista Suomen kunnista (Kunnalliskalenteri 2004).

Vaikka kunnat ovatkin kovin erilaisia ja erilaisilla edellytyksillä varustettuja, kaikki kunnat Helsingistä Utsjoelle ovat vastuussa samoista lakisääteisistä tehtävistä. Oikeudellisessa mielessä niillä on myös keskenään samat oikeudet vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen. Kuntien itsehallintoa koskevat perustuslailliset säädökset sisältyvät vuonna 2000 säädetyin uuden perustuslain 121 ja 122 §:iin.

Kauko Heurun mukaan Suomen pienkuntavaltaisuus asettaa omat rajoitukset, mutta kunnalliseen jaotukseen liittyy sittenkin enemmän itseisarvoa kuin kunnan toiminnalliseen sisältöön. Tästä syystä tilannetta ei tulisi arvioida pelkkien tehokkuuslukujen näkökulmasta. Mikäli kunnan henkinen voima on riittävä, sillä on myös edellytykset itsehallintoonsa. Oma arvonsa on annettava myös kunnan asukkaiden hyvinvoinnin todelliselle tasolle (Heuru 2001, 100). Sama ajattelu tulee esille myös useissa muissa tutkimuksissa. Kuntarakenteen muutokselle ei ole tutkimusten mukaan löydettävissä universaaleja, kaikkiin tilanteisiin päteviä sääntöjä, vaan kuntarakenteen muutos on hyvin herkkä sille kontekstille (yhdyshäilykuntarakenne, sijaintitekijät yms.), jossa kulloinkin eletään (Haveri & Majoinen 2000).

Kuntaliitoskeskusteluun on usein liittynyt vaalienalustunnelmaa, tunteiden palloa ja päivänpolitiikan tarpeisiin kelpoista populismiakin. Keskustelijoiden puheenvuoroista on harvemmin välittynyt argumentointia siitä, ratkeavatko palvelutuotannon ongelmat vaikkapa kahden vähäväkisen, pinta-alaltaan suuren ja talousahdingossa kamppailevan kunnan liittämällä yhteen. Jos se olisi niin yksinkertaista, tätä ratkaisua olisi epäilemättä käytetty paljon enemmän. Keskiarvoista puhuminen usein kätkee enemmän kuin paljastaa ja koko kuntakentän tarkasteleminen samoilla kriteereillä on vaikeaa.

Oikea kuntakoko ja sitä kautta sopeuttamistarve ja kuntarakenne riippuvat Haverin (2002, 15) mukaan kunnan kontingenssitekijöistä. Koska kuntien kontingenssitekijät ovat erilaisia, yleisiä standardeja kuntarakenteen sopeuttamiseen ei ole olemassa. Eroja aiheuttavat esimerkiksi palvelulaitosten koko ja sijoittelu, väestön jakautuminen ja taajama-aste, pinta-ala, yhteistyö muiden kuntien kanssa ja väestörakenne. Tilanne kasvukeskuseuduilla ja muuttotappiosta kärsivillä taan-

tuvilla seuduilla on perin erilainen. Yhdessä paikassa toimivaksi osoittautunut malli ei välttämättä toimi jossakin toisessa kunnassa. Kuntaliitoksen etujen ja haittojen tutkiminen on siten pitkälti käsityönä tehtävä ja ainutkertainen prosessi, jossa kuntaliitoksen vaikutukset on tutkittava kuntakohtaisesti.

Vuonna 2001 Suomen 100:n pienimmän kunnan yhteenlaskettu väestöosuus koko maan väestöstä oli 3,1 prosenttia. Samojen kuntien menot olivat kaikkien kuntien yhteisestä menotaloudesta väestöosuutta pienemmät, 2,9 prosenttia. Kunnan suurimman kunnan luvut vastaavana aikana olivat 28,1 prosenttia (väestöosuus) ja 32,8 prosenttia (osuus kuntien menoista). Sadan pienimmän kunnan menot asukasta kohti olivat siis selvästi pienemmät kuin suurissa kunnissa (Pihlajaniemi 2002, 421).

Kuntatalousmielessä ainakaan yksiselitteiseksi ongelman ratkaisuksi kuntaliitos ei näyttäisi auttavan. Vaikka kaikki sata pienintä kuntaa liitettäisiin muihin kuntiin, niissä asuvien 3,1 prosentin väestömäärä tuskin uudessakaan rakenteessa kuluttaisi vähemmän kuin 2,9 prosentin kuntien yhteisistä menoista.

Kuntaliitoskeskustelua ei kuitenkaan kannata pysäyttää tähän näkökulmaan. Monissa tapauksissa palvelutuotannon järjestämisen ja henkilöstön tarkoituksenmukaisen käytön, elinkeinopolitiikan kehittämisen ja rekrytointikyvyn ylläpitämisen tarpeet sekä liitettävien kuntien kilpailukyvyn paraneminen yhdistyneenä voisivat olla talouden marginaalisia hyötyjä merkittävämpiä perusteluita liitoksen toteuttamiselle.

Suomalaisen kuntajärjestelmän erikoisuuksiin vielä jokin aika sitten kuuluvat sisäkkäin olleet ”reikäleipäkunnat”. Kahden kunnan kunnanvirastotkin saattoivat sijaita samassa kunnassa. Tuolloin yhdistymisen viivästyminen aiheuttivat oikeutettuja kysymyksiä siitä, pidetäänkö epätarkoituksenmukaisia rakenteita yllä muista kuin asukkaiden palveluintresseistä lähtien. Vähitellen ratkaisut ovat kypsyneet ja tämä erikoispiirre kuntasektorista on paria poikkeusta lukuun ottamatta poistunut (Jyväskylän/Jyväskylän maalaiskunta, Espoo/Kauniainen).

Toinen suomalaisten kuntien ryhmä, jossa kuntaliitokset saattaisivat lisätä kuntien palvelu- ja rekrytointikykyä pitkällä tähtäimellä, voisivat olla asukasmääriltään ja alueiltaan pienet kuntanaapurukset tai kuntaryppäät. Niissä palvelutuotannon järjestäminen ilman kohtuuttomien etäisyyksien aiheuttamia suuria kustannuksia tarjoaisi mahdollisuuksia uusille ratkaisumalleille ja paranevien synergoiden kautta syntyville muille hyödyille. Kilpailukyvyn paranemisen ohella myös kuntatalouden ”iskunkestävyys”, joka pienissä hyvinkin taloustilanteen kunnissa on aina yllättävissä tilanteissa vähäinen, ilmeisesti paranisi.

Kaikkien kuntien ongelmaa kuntaliitos ei asiantuntijakäsitysten mukaan ratkaise. Käytännössä hyödyt heikkenevät kuntien välisten etäisyyksien kasvaessa. Kuntanaapurusten palvelukeskukset sijaitsevat usein niin kaukana toisistaan, että hyötyjen saaminen liitosten kautta vaikuttaa epätodennäköiseltä. Itärajan pinnassa sijaitsevien naapurikuntien Kuhmon ja Suomussalmen kuntakeskusten välinen etäisyys on 135 kilometriä. Etäisyyden havainnollistamiseksi voisi Helsingin keskustan ympärille piirtää ympyrän 135 kilometrin säteellä huomataksaan ympyrän kehän asettuvan etelässä Keski-Viron alueelle, lännessä tavoiteltaisiin Turku,

pohjoisen suunnalla hyvin mukaan mahtuisivat Lahti ja Hämeenlinna, itään päin mennessä mukaan sopisivat Kotka ja Hamina. Voisivatko Helsingin kunnallispoliitikot kuvitella ihmisten päivittäisiin palvelutarpeisiin liittyviä yhteistyörakenteita näillä etäisyyksillä. Eivät tietenkään, eikä ole tarpeenkaan. Patenttilääkkeeksi kuntaongelmiin kuntaliitos vaikuttaa kaiken kaikkiaan riittämättömältä.

Tämä tutkimuksen tulosten valossa kuntaliitostakaan ei kuitenkaan suljeta pois ratkaisuvaihtoehtojen joukosta, mikäli sen avulla voidaan vaikuttaa siihen, että palvelukyky laajentuvassa kunnassa voidaan turvata paremmin kuin erillään toimien. Yleisesti päättäjät kuitenkin uskovat enemmän uusien palvelurakenteiden kehittämisen ja kuntien keskinäisen yhteistyön parantamisen kautta syntyviin tuloksiin. Kuntaliitosten kannatusta on enemmän niissä kunnissa, joissa väestömuutostilanteet ennakoidaan kaikkein vaativimmiksi (Kauppinen 2003, 2004a).

Monet alueet ja kunnat ovat joka tapauksessa tilanteessa, jossa ratkaisuja on löydettävä nopeasti, eivätkä ratkaisun avaimet ainakaan yksin ole kunnilla itsellään. Valtion on otettava vastuuta peruspalveluiden turvaamisen tulevaisuudesta. Risto Parjanne haluaa nostaa esille keskustelua siitä, miten kuntien tehtävät ovat muuttuneet ja mitä muutoksia näiden velvoitteiden osalta voitaisiin tehdä. Hänen mielestään entisin eväin ei nyt selvitä. Esitetyt keinot – kuten kuntaliitokset, kilpailuttaminen, priorisointi – eivät ratkaise kuntatalousongelmia. Kun rahat eivät riitä, on uskallettava arvioida nykyisiä palveluita ja tehtäviä (Parjanne 2003).

4.2 Peruspalveluiden tuottamiselle uusia vaihtoehtoja

Yhä useammin kuntaliitoskeskustelun rinnalle on noussut keskustelu kuntapalveluiden vaihtoehtoisista tuotantotavoista. Itse asiassa kunnat ovat vähä vähältä kasvavassa määrin lisänneet erilaisia ostopalveluita.

Myös aihepiiriä koskeva tutkimus on lisääntynyt. Kuntien vaihtoehtoista palvelutoimintaa on tarkasteltu mm. palveluiden ulkoistamisen yleisistä näkökulmista (Aronen, Järviö, Luoma & Rätty 2001; Kilpailuvirasto 2001; Lith 2001) sekä hankintatoimen rationalisointia käsittelevissä (Kalima 2001; Kivelä 2002) ja tilaaja-tuottajaorganisaation toimintaa hahmottavissa tutkimuksissa (esim. Hautamäki & Paavola 1993; Valtiovarainministeriö 1997). Palveluiden kilpailuttamiseen liittyvissä tutkimuksissa on käsitelty lähes kaikkia kunta-alan tehtäviä peruspalveluista (esim. Aronen 2001) joukkoliikenteeseen (Aarrevaara 2000), kotipalveluiden ateriapalveluihin, katujen kunnossapitoon ja koulusiivoukseen (esim. Kähkönen 2001).

Södergård toteaa, että palveluja ulkoistettaessa erottuu ainakin neljä näkökulmaa: yhteiskunnan, kuntasektorin, kuntalaisen ja yksityisen palvelutuottajan näkökulma. Yhteiskunnan kannalta on kysymys siitä, millaista hyvinvointiyhteiskuntaa halutaan ylläpitää, mitä se maksaa ja ketkä sen maksavat. Kuntien kannalta kysymys on paitsi rahoituksesta myös tehokkaimman ja vaikuttavimman palvelutuotannon organisointitavan valinnasta. Kuntalaisten kannalta tärkeimpiä kysymyksiä ovat valinnanmahdollisuuksien lisääntyminen sekä palvelujen saatavuus. Yksityisten palveluntuottajien kannalta palveluhankintojen lisääminen merkitsee

markkinoiden laajentumista ja sitä kautta palveluelinkeinojen ja -toimialojen vahvistumista tai syntymistä (Södergård 2001, 19–20).

Suomen Kuntaliiton 1994–2003 julkaisemat kolme toimintatapoihin, kuntien yhteistoimintaan ja uusiin palvelutuotantomenetelmiin keskittyvää seurantatutkimusta “Kuntien uudet toimintatavat” (Houni 1994), “Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat” (Valanta, toim. 1999) ja “Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista” (Lundström, toim. 2003) kuvaavat hyvin palvelutuotannon rakenteissa ja palvelumenetelmissä noin kymmenen vuoden aikana tapahtuneita muutoksia. Tutkimusten pääosin saman tutkimusongelman määräaikainen tarkastelu pidemmällä aikaperspektiivillä mahdollistaa kuntien käytännön toiminnassa ja kuntatoimijoiden ajattelussa tapahtuneiden muutosten hahmottamisen, mikä liittyy kuntayhteistyöhön, palveluiden kilpailuttamiseen, ulkoistamiseen ja muihin uusiin toimintatapoihin.

Keskeisimpinä mielenkiinnon kohteina tutkimuksissa on ollut selvittää, millaisia uusia organisointi- ja toimintamalleja kunnat käyttävät perinteisen palvelutuotantonsa rinnalla, millä toimialoilla ja millaisin perusteluin tällaisiin ratkaisuihin on päädytty, millaisiin yhteistyösopimuksiin ratkaisut ovat perustuneet ja millaisia palvelurakenteellisia uudistuksia kunnat kaavailevat tekevänsä tulevaisuudessa (Valanta 2003, 7).

Kaikki kunnat eivät palveluiden ulkoistamista koskevan toiminnan ja käytävissä olevien ratkaisumallien osalta ole samassa tilanteessa. Valanta katsoo, että muuttovoittokunnissa palveluiden lisääntyvä kysyntä edellyttää oman toiminnan tehostamisen lisäksi joko investointeja uuteen palvelutuotantokapasiteettiin, vaihtoehtoisten palvelutuotantotapojen laajempaa hyödyntämistä kunnallisen palvelutuotannon rinnalla tai molempia. Pienemmissä kunnissa palvelujen ulkoistaminen ei ainakaan samassa laajuudessa ole mahdollista, koska ulkoistamisen edut voidaan ottaa käyttöön ainoastaan silloin kun palveluiden tuottamisen suhteen kunnassa vallitsee aito markkinatilanne. Muutoin on olemassa vaara, että ulkoistettavan toiminnan osalta siirrytään julkisesta tuotannosta yksityiseen monopoliin (Valanta 2003, 5–6).

Muuttotappiokunnissa haaste liittyy siihen, kuinka kunnat kykenevät tyydyttämään erityisesti jopa määrällisesti lisääntyvän ikääntyvän väestön kasvavan palvelutarpeen työikäisen väestön määrän vähentyessä ja kunnan oma veropohjan kaventuessa. Tällöin joudutaan sen kysymyksen eteen, kuinka laajalti olemassa olevaa palvelukoneistoa voidaan ylläpitää, miltä osin sen toimintaa voidaan tehostaa, onko kuntayhteistyöllä löydettävissä ratkaisuja, onko käytettävissä vaihtoehtoisia palveluntuotantomuotoja vai joudutaanko palvelutarjonnan alasajoon (vrt. Valanta 2003, 5).

Palveluiden ulkoistaminen ei suinkaan ole kunnissa uusia asia. Esimerkiksi kuntien teknisellä toimella palvelujen ostolla on pitkät perinteet. Varsinkin pienemmät kunnat ovat kautta aikojen järjestäneet tekniset palvelunsa yksityisen sektorin avulla (Taipale 2003, 85–87). Myös terveydenhuollossa palveluiden ostojen yksityisiltä uskotaan lähivuosina selvästi kasvavan. Tällä hetkellä suurin osa palveluista tuotetaan kuntien toimesta siten, että oman toiminnan ohella palveluita

tuotetaan yhteisesti kuntayhtymien ja muunlaisten kunnallisten yhteistyökoalitioiden puitteissa. Kunnista 84 prosenttia ostaa terveystoimen palveluista yksityisiltä vähemmän kuin 20 prosenttia. Noin joka kuudes kunta tyydyttää terveyspalvelutarpeestaan 20–50 prosenttia ostoina yksityisiltä palveluntuottajilta. Valtaosa myös *sosiaalipalveluista* tuotetaan edelleen kunnan omana toimintana. Ostopalvelut yksityisiltä tuottajilta tai yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä ovat kuitenkin merkittävä vaihtoehto lasten ja nuorten laitoshoidon (61 % kunnista), vanhusten (69 %) ja vammaisten (48 % kunnista) asumispalveluiden ja päihdehuollon (48 % kunnista) järjestämisessä (Linnakko 2003, 65–67).

Opetus- ja kulttuuritoimessa kunnan omalla palvelutuotannolla ja kuntien yhteistoiminnalla on ollut perinteisesti vahva jalansija, mutta muitakin toimijoita tällä sektorilla esiintyy. Perusopetuksen osalta ei tulevaisuudessaakaan uskota suuriin muutoksiin. Myös lukio-opetus ja kirjastotoimi säilynevät jatkossakin kunta-pohjaisina kuitenkin siten, että kuntien laajeneva yhteistyö tulee näissä toiminoissa lisääntymään (Lundström 2003, 77–79).

Vesa Kanniaisen mukaan peruspalveluiden tuottamisen ongelmaa arvioitaessa ideologiat olisi jätettävä sivuun (Kanniainen 2002, 20–22). Tässä yhteydessä on kuitenkin muistettava, että toiminnan ideologisen perustan, oikeudenmukaisuuden ja hyvinvointiyhteiskunnan periaatteiden, tulee olla toiminnan ja myös mahdollisten muutosten keskeinen perustelu.

Kaarlo Tuori (1994, 33–36) katsoo, että julkisen byrokratian arvioiminen pelkäästään tehokkuuden ja tuloksellisuuden näkökulmasta on yksipuolista, sillä byrokraattinen hallintomalli on ollut keino toteuttaa demokraattisen hallinnon tavoitteita. Hänen mielestään markkinaohjautuvuus siirtää tehtäviä demokraattisen menettelyn, julkisen valvonnan ja hallinnon oikeusturvamekanismien ulkopuolelle, missä ei käydä demokratiaan olennaisesti kuuluvaa arvo- ja moraalikeskustelua eikä noudateta hallintomenettelylakia.

Kanniainen toteaa, että peruspalvelut ovat yksityishyödykkeitä, koska terveydenhuolto-palveluilla, sosiaalipalveluilla ja koulutuspalveluilla ei ole julkishyödykeominaisuuksia. Markkinat ovat kiinnostuneita peruspalveluiden tuottamisesta, koska niille löytyy maksajia. Tämän todettuaan Kanniainen kuitenkin toteaa, että jos peruspalveluiden tuottaminen jätettäisiin tykkänään markkinavoimien, kysynnän ja tarjonnan armoille, lopputulos voisi olla huono, kansalaisten yhdenvertaisuus voisi toteutua puutteellisesti ja palveluiden laatu saattaisi muodostua vaihtelevaksi ja epävarmaksi. Joissakin oloissa ratkaisu voisi osoittautua myös kalliiksi (Kanniainen 2002, 14–18).

Juuri tämä perustelu pysäyttäneenä päätöksentekijätkin arvioimaan tehtävien muutosten vaikutuksia, sillä monet suomalaiset ja kaikki kansainvälisetkään kokemukset eivät tue käsitystä siitä, että avoimen markkinaehtoisesti toimivat kansalaisten palveluun tarkoitetut järjestelmät aina toimisivat julkista tuottamistapaa paremmin. Yhdysvalloissa ilmestynyt tutkimus *Critical Condition; How Health Care in America Became Big Business & Bad Medicine* (2004) arvostelee ankaraasti yksityiseen yritystoimintaan perustuvaa terveydenhuoltoa. Amerikkalainen terveydenhuoltojärjestelmä on pahasti kriisiytynyt maailman kallein järjestelmä,

joka nielee 15 dollaria jokaisesta kansantuotannon sadasta dollarista (Barlett & Steel 2004).

Barlett ja Steel ovat vertailleet amerikkalaista järjestelmää naapurimaan Kanadan julkishallintovetoiseen terveydenhuoltojärjestelmään. Heidän mukaansa hallinnolliset kustannukset ovat henkeä kohti Kanadassa vain kolmasosa amerikkalaisen terveydenhuollon hallinnon kustannuksiin verrattuna. Yksityisten terveydenhuoltoyritysten voitontavoittelu on johtanut traagisiin seurauksiin palveluita tarvitsevien asiakkaiden hoidossa. Hoitoon hakeudutaan vain äärimmäisessä hädässä ja ne 44 miljoonaa kansalaista, joilla ei ole työpaikkansa kautta sairausvakuutusta eikä varallisuutta hankkia yksityistä sairausvakuutusta, eivät saa tarvitsemiaan palveluita.

Julkisen sektorin rooli tässä asetelmassa kiteytyy kysymykseksi optimaalisesta delegoinnista. Peruspalveluiden tilauttaminen, organisoiminen ja laadun valvonta voidaan nähdä julkiselle sektorille delegoituna tehtävänä. Julkisen sektorin oma tuotanto ei tietenkään ole pois laskuista. Silloin sen on kuitenkin päästävä samaan tai parempaan tuottavuuteen, kuin mihin yksityinen sektori kykenee.

Anttiroiko ja Hoikka ovat tulevaisuuden kuntavisiossaan hahmottaneet kunnallishallinnon kevytrakenteiseksi ja nopeammin muutoksiin reagoivaksi kustannustehokkaaksi ja palvelukyvykkääksi organisaatiomuodoksi, jonka toiminnallinen perusmalli olisi matala ja verkostomainen. Se pyrki alue- ja paikallistasolla edistämään yhdyskuntansa kehitys- ja ylläpitoprosesseja globalisaation, verkostomaisen toimintalogiikan, tietoyhteiskuntakehityksen ja Euroopan Unionin asettamissa raameissa (Anttiroiko & Hoikka 1999, 45).

Kanniainen ajattelu ”väärin ymmärretystä tehokkuudesta” on vielä hyvä nostaa esiin. Taloustieteessä tehokkuus ymmärretään laaja-alaisemmin kuin pelkkä kustannustehokkuus, jonka käsitteisiin kuuluvat sellaiset suoritteet, jotka minimoivat kustannukset tuotantopanosten hintojen ollessa tiedossa. Taloustieteessä tehokkuus tarkoittaa kokonaistehokkuutta pelkän kustannustehokkuuden sijaan niin, että esimerkiksi parempi työviihtyvyys, asiakkaiden tyytyväisyys ja potilaiden humaniksi koettu kohtelu ovat osa tehokasta ratkaisua. Huono työilmapiiri, liiat työpaineet, huono palvelu voidaan taloustieteen tehokkuuskäsitteen valossa nähdä sosiaalisina kustannuksina, joita ei voi sivuuttaa.

Tehokkuus on siis sitä, että asiat tehdään parhaalla mahdollisella tavalla. Taloustieteen määritelmän hengessä järjestelmä on tehokas, jos se maksimoi kansalaisten hyvinvoinnin. Siksi tehokasta ratkaisua ei ole mahdollista loogisesti vastustaa (Kanniainen 2002, 19).

Vuokko Niiranen ei näe asiaa yhtä suoraviivaisesti: Markkinoistaminen (kilpailun vapauttaminen) on julkisella sektorilla vahvasti strateginen kysymys. Kysymys ei ole vain siitä, kuka tuottaa ja kuka maksaa palvelut, vaan myös siitä, millaisia seurauksia erilaisilla valinnoilla oletetaan olevan alueelliseen ja kansalaisten keskinäiseen tasa-arvoon.

Kyse on myös kunnallishallinnon demokraattisen järjestelmän legitimitetistä, kansalaisten oikeudesta osallistua oman kuntansa asioiden suunnitteluun ja hoitamiseen sekä kansalaisten keskinäisen tasa-arvon, yhteenkuuluvuuden tun-

teen ja syrjäytymistä ehkäisevien toimenpiteiden merkityksestä. Näin ajateltuna toteamus, jonka mukaan on yhdentekevää, kuka palvelut tuottaa, kunhan ne ovat kansalaisten saatavilla, ei ole ollenkaan yksiselitteinen. Sosiaali- ja terveystalve-lujen kilpailuttamisessa on kysymys suuremmista asioista kuin pelkästään palve-lujen teknisestä tuottamisesta tai kustannusten hillitsemisestä (Niiranen 2003, 71–72). Kysymys on siis linjavalinnoista, neutralisoiduista tai näkyvistä ideologisista valinnoista.

4.3 Kunnallinen päätöksenteko, kuntastrategiat ja -johtaminen

Kuntajohtaminen on viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana kokenut suuria muutoksia. Vuonna 1984 selvitettiin ministeriöittäin, kuinka paljon valtio on määritellyt kunnille erilaisia normeja. Tuolloin päädyttiin siihen, että 51 eri valtion keskushallinnon viranomaista ohjasi kuntia yhteensä 4 880 erilaisella normilla. Kunnista oli tullut tiukassa valtion ohjauksessa kulkevia valtion ”etäpesäkkeitä”. Muutamaa vuotta myöhemmin selvitysmies Kauko Sipponen laski normien määrän suuruusluokaksi 7500. Byrokraattisen johtamisen katsottiin saavuttaneen la-kipisteensä (Harjula, ym. 2004, 50).

Osana normien purkamista vuonna 1989 käynnistynyt vapaakuntakokeilu etsi kunnille uusia tekemisen malleja ja muutostilanteessa paremmin toimivia rooleja kunnan toimielimille ja johtamiselle. Julkishallintoon kohdistunut kritiikki synnytti myös kuntahallinnossa uudennlaisia vaatimuksia niin toiminnan tehokkuuden kuin vaikuttavuudenkin suhteen. Yksityisen sektorin managerialismi-ajattelu nostettiin kuntahallinnon kehittämiskeinoksi. Entisen kyseenalaistaminen, toiminnan tehostaminen, henkilöstöresurssien kytkeminen tuottavuuteen, seurannan menetelmien kehittäminen ja delegointi nousivat kunta-alallakin keskustelun ytimeen. Tämän myötä New Public Management (NPM) muodostui hallinnon uudistuksen valtasuuntaukseksi (ks. Harjula ym. 2004).

Yksityisen sektorin johtamisoppien tuominen sellaisenaan kuntiin ei ole ongelmaton asia. Kunta on toisenlainen kuin yritys. Vain harvoin yritys toimii yhtä monella niin paljon toisistaan poikkeavalla toimintalohkolla kuin kunnat toimivat. Skaala kulttuurin, opetuksen, elinkeinotoimen, kadun rakentamisen, lämpö-laitostoiminnan, vesi- ja jätevesihuollon tehtävistä sosiaali- ja terveydenhuollon monilukuisiin erityisosaamista vaativiin tehtäviin on erittäin laaja verrattaessa sitä normaaliin yritystoimintaan. Pienikin kunta on Suomen mittakaavassa työntekijä-määrällä mitattuna suuri ”yritys” normaaliin yritykseen verrattuna. 3 000–4 000 asukkaan kunnassa työntekijämäärä on jo parinsadan tienoilla, suurimmassa työn-tekijöitä on yli 40 000 (kunnallistilasto 2003). Nämä ”yritykset” eivät voi raken-taa toimintaansa voiton tavoittelun periaatteelle, minkä toteutuminen on normaaliin yritystoimintaan kuuluva luonnollinen lähtökohta ja menestymisen edellytys.

Kaikkien yksityisissä yrityksissä syntyneiden strategiaoppien siirtäminen edes lähestulkoon sellaisinaan kuntiin ei tuota tulosta, vaikka hyvää oppia sieltä onkin

saatavissa. Kunnat ja julkinen sektori yleensä tarvitsevat omat oppinsa. Kunnan tulevaisuusstrategian tehtävänä on varmistaa “tulos”, jonka “osinko” maksajille mitataan kyvyssä tuottaa ne palvelut, jotka on säädetty/sovittu tehtäväksi, sekä viitoittaa kunnan edellytykset jatkuvien muutosten hallintaan. Kuntastrategioiden lähtökohdan muodostaa ulkoisen toimintaympäristön muutosten peilaaminen omiin nähtävissä oleviin “kuntapersoonallisiin” muutoksiin. Strategisia valintoja tehtäessä on varauduttava vaihtoehtoihin tulevaisuuksiin.

Tulevaisuudessa julkisen sektorin toiminta-alue tulee Ari Salmisen mukaan olemaan entistä väljempi, verkostomainen ja tavoitelähtöinen sekä kilpaileva. Hierarkiat ja kontrolli saavat rinnalleen verkostot ja käyttäjälähtöisen kysynnän. Yllättävät tilanteet lisääntyvät merkittävästi, jos ja kun siirrytään julkisen yrittäjyyden alueelle, julkisiin yrittäjiin, riskinottoon ja markkinaohjautuvuuteen (Salminen 2004, 130–131).

Kuntien kannalta ulkoisessa toimintaympäristössä erityisesti ns. *trendit* ovat helpommin havaittavia, koska niihin yleensä liittyy vähemmän epävarmuutta, kuin vaikeammin ennakoitaviin varsinaisiin *epävarmuuksiin* tai *heikkoihin signaaleihin* (Harjula ym. 2004). Tästä syystä useimmissa kuntastrategioissa juuri trendit, kuten ikärakenteen ja työvoiman muutokset, globalisaatio, teknologinen kehitys, verkostoituminen, seutuistumis- ja alueellistumiskehitys sekä rajojen merkityksen väheneminen palveluiden tuottamisen rajoina tulevat korostetusti esille.

Kaiken kaikkiaan erilaisten kuntien erilaisista strategiatarpeista huolimatta strategia-alueet, joilla nyt ja tulevaisuudessa toimitaan ja joista omat linjaukset on valittava ja hahmotettava, näyttäisivät olevan samankaltaisia. Palvelu- ja rekrytointikyvyn turvaamiseksi itse kunkin kunnan on tehtävä itselleen parhaiten sopivat valinnat. Samat lääkkeet eivät pure hyvin erilaisissa tilanteissa ja ympäristöissä toimiville kunnille.

Kuntastrategioiden luomiseen ja varsinkin niiden täytäntöönpanoon liittyy yrityssektoria monimutkaisempi johtamisproblematiikka. Leenamajja Otalan ja Guy Ahosen (2003, 125) mukaan strategian toteuttaminen on nimenomaan johdon keskeinen tehtävä. Kunnassa poliittisen johtajuuden ja ammattijohtajuuden rajaa on sanottu epäselväksi ja tästä syystä strategioiden implementoiminen yskähtelee. Erkki Rantala (2004) pitää koko kuntastrategioiden akilleen kantapäänä poliittisen päätöksenteon ja ammatillisen johtamisen työnjaon ja rajan hämäryyttä, joka vaikeuttaa organisaation eri toimijoiden sitoutumista hyväksytyyn strategiaan. Myös tämän kokoelman toiseen artikkeliin haastatellut kuntajohtajat kokivat ongelmalliseksi kunnallispoliittisen toiminnan korkeintaan vaalikauden mittaisen aikajänteen ja tähän liittyen politiikkojen haluttomuuden tehdä välttämättömiä ja strategian mukaisia päätöksiä (Kauppinen 2004 a).

Kunnat näyttävät kaipaavan välineitä, joilla voidaan vaikuttaa strategioiden implementoinnin varmistumiseen. Toimeenpanohan on koko strategiaprosessin onnistumisen ydinkysymyksiä. Toimenpiteiden mittaamisen pätevyys on tärkeä osa implementointia. Käytetyistä ohjausjärjestelmistä kunnissa on yleisin ns. tasapainotettu mittaristo, Balanced Scorecard (BSC). Toinen lisääntyvässä määrin käytetyistä ohjausjärjestelmistä on Euroopan laatupalkinto, European Foundation for

Quality Management (EFQM). Toivanen pitää tasapainotettua mittaristoa hyvänä strategian toimeenpanon ja toimeenpanon seurannan välineenä. Se on keino kommunikoida ja ohjata organisaation keskustelua syy-seuraus yhteyksien avulla. Se auttaa lisäksi kohdentamaan resurssit strategian mukaisesti ja antaa mahdollisuuden eri osa-alueiden mittareiden kokonaisvaltaiseen koordinointiin (Toivanen 2004, 19).

Strategioiden ja niiden toteuttamisen näkökulmasta oman tarkastelualueensa muodostaa nykyinen kunnallinen päätöksentekojärjestelmä. Kyetäänkö tällä päätöksentekojärjestelmällä varautumaan ja vastaamaan niihin haasteisiin, joiden edessä kunnissa ollaan? Tämänkin tutkimuksen perusteella ongelmaksi koetaan erityisesti se, että poliittisen päätöksenteon mahdollisuudet kantaa käytännössä vastuuta strategioiden muuttumisesta toiminnaksi ovat osoittautuneet puutteellisiksi.

Kuntaliiton KuntaSuomi-tutkimusohjelmassa kiinnitettiin huomiota siihen, etteivät valtuustot ole kyenneet määrittelemään sitovia toiminnallisia tavoitteita lainsäädännön hengen mukaisesti (KL 23.3.2000). Konkreettiset asiat on delegoitu, mutta sitovalla tavalla ohjaavia tavoitepäätöksiä ei ole kyetty tekemään. Tämän seurauksena on ollut vallan siirtyminen poliittiselta päätöksenteolta hallinnolle.

Valtuuston mahdollisuuksia vastata tosiasiallisesti kunnan suurista linjoista ja strategiasta rajoittaa monien tutkijoiden mielestä se, että poliittisen johdon puute suomalaisessa järjestelmässä on siirtänyt vallan tosiasiasa byrokratialle (Ryynänen 2001) ja että tästä syystä valtuusto ei tosiasiasa omaa riittäviä edellytyksiä kuntopoliitiikan johtavaan rooliin. Vallalla ei ole kasvoja. Kaija Majoinen (1995) on puhunut päätöksenteon kriisistä valtuustoissa.

Edessä olevat muutostilanteet edellyttäisivät näin ollen myös päätöksentekojärjestelmän arvioimista. Aimo Ryynänen ehdottaa, että suomalaisessa kunnallis-hallinnossa tulisi siirtyä parlamentaariseen järjestelmään. Sen mukaisesti kunnan-hallitus ja lautakunnat valittaisiin enemmistöperiaatteella. Tällöin kuntajärjestelmä muistuttaisi pieneniskoossa suomalaista valtiollista päätöksentekojärjestelmää, jonka keskeinen luonnehdinta liittyy parlamentarismien periaatteen toteuttamiseen. Ryynänen haluaa poistaa myös kilpailuasetelman valtuuston puheenjohtajan ja kunnan päävirkamiehen (kunnanjohtajan) välillä. Käytännössä ehdotus merkitsisi pormestarimallin käyttöön ottoa, jolloin kunnan ylin johto vaalien kautta muodostettaisiin selvästi poliittiseksi (Ryynänen 2001, 42–44).

Kuntien strategioiden toteuttamisen näkökulmasta ehdotukset voivat tarjota ainakin eräiltä osin näköalaa siitä, miten kuntatyön pidemmän aikavälin suunnitelmallisuutta, strategiaihin sitoutumista ja muutostilanteiden hallinnan kannalta tärkeätä reagoitokykyä voitaisiin parantaa. Käytännön kuntatyössä päätösten tekeminen usein viivästyy tarpeettoman pitkään. Tässä mielessä varsinkin kuntahallinnon siirtyminen ”enemmistöparlamentarismiin” voisi avata tien poliittisen vastuun ja johtajuuden selkeytymiseen. Nykytilanteessa usein valtakunnan hallitus-ratkaisu syystä tai toisesta heijastuu myös kuntopäätöksenteon asetelmaan. Puolueet jotka ovat kulloinkin maan hallituksessa näyttävät asemoittavan itseään myös

kunnassa saman yhteistyöasetelman mukaan. Samalla tavalla oppositio siirtyy Helsingistä kuntiin.

Parlamentaarisen järjestelmän tuominen kuntiin avaisi kuntalaisten kannalta paremmin mahdollisuuksia toiminnan kansanvaltaiseen kontrolliin. Ilmeisesti se poistaisi myös Ryynäsen mainitseman kilpailuasetelman johtavan poliittisen toimijan ja virkajohtajan väliltä. Asetelma selkiytyisi näin ilman pormestarijärjestelmääkin. Niin ikään aidon opposition esiintyminen kuntaparlamentissa olisi omiaan lisäämään kunnallispoliittisten vaihtoehtojen etsintää. Kun hallitus muodostettaisiin parlamentaarisen käytännön mukaisesti jokaisessa kunnassa sen mukaan, ketkä ovat voineet sopia yhteisestä hallitusohjelmasta ja kunnan politiikasta, syntyy kunnan asukkaillekin kuva siitä, ketkä toiminnasta vastaavat. Poliittinen valta saa kasvot. Nykykuntahallinnossa oppositiokin istuu hallituksen pöydässä, jolla seikalla on usein enemmän kielteistä kuin myönteistä merkitystä: asiat riitautuvat, päätöksiä ei tahdo syntyä ja hallitusten itsensäkin sitoutuminen strategioihin käytännössä ontuu.

Enemmistöparlamentarismin käyttöönotto kunnissa olisi suomalaisessa kuntajärjestelmässä periaatteellisesti merkittävä ja laajasti kuntaelämän ja päätöksenteon käytäntöihin vaikuttava uudistus, jonka toteuttaminen edellyttäisi perusteellista kuntalainsäädännön kehittämistä ja ilmeisestikin asian laajapohjaista parlamentaarista valmistelua.

Tiivistäen voidaan todeta, että kunnat ovat vaikeasti hallittavien ja koko kuntapalvelujärjestelmää voimakkaasti muuttavien prosessien edessä. Kukin kunta, seutukunta ja maakunta joutuvat etsimään omia, juuri niille itselleen sopivia malleja, valtiovalta ja kuntasektori yhdessä kaikkia kuntia ja alueita yhteisesti koskettavia ratkaisuja. Uudet palveluiden tuottamisen rakenteet ja menetelmät edellyttävät kaikissa tapauksissa kuntatalouden periaatteiden ja sisältöjen punnintaa: on mietittävä, mikä osa menoista kuuluu valtiolle, mikä maakunnalle tai pienemmälle kuntien yhteisölle ja lopulta mikä palveluiden käyttäjille itselleen. Joudutaan miettimään kuntarakenteita ja kuntien uusia yhteistoimintakoalitioita, ulkoistamista ja peruspalvelutyön markkinaehtoisuutta. Kuntien kustannustehokkuuden mitta-reista siirrytään kokonaistehokkuuden käsitteistöön, jolloin palveluiden laatu, asiakastytyväisyys ja työhyvinvointi nousevat palvelutyön menestyksen avainsanoiksi.

5 Työhyvinvointi ja organisaation menestys

Kahdessa tämän tutkimuksen artikkelissa tutkittiin työhyvinvoinnin edistämisen merkitystä väestömuutokseen valmistautumisen välineenä ja osana kuntien työntantajapolitiikkaa. Ennen kuin tässä johdantoartikkelissa tuodaan esille näiden artikkelien keskeiset tulokset, on tarpeen hahmottaa työhyvinvointitoiminnan taustaa käsittelemällä kuntaväen terveys- ja eläkeajatuksia, työkyvyn edistämistä kunnissa, sekä toiminnasta saatuja tuloksia tutkimuskirjallisuuden valossa.

5.1 Työkyvyn ja työhyvinvoinnin käsitteet

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan työkykyä ylläpitävää toimintaa on *“kaikki toiminta, jolla työnantaja ja työntekijät sekä työpaikan yhteistoimintaorganisaatiot yhteistyössä pyrkivät edistämään ja tukemaan jokaisen työelämässä mukana olevan työ- ja toimintakykyä hänen työuransa kaikissa vaiheissa”* (STM:n päätös 1348/1994).

Sittemmin määritelmää tarkennettiin, jotta se paremmin vastaisi työ- ja toiminnan todellisuutta: *“Työpaikkojen työkykyä ylläpitävä toiminta on työnantajan, yhteistoimintaorganisaatioiden ja työntekijöiden yhteistyötä, jolla pyritään tukemaan työkykyä. Toiminta kohdistuu henkilöstön terveyteen, toimintakykyyn, motivaatioon ja ammattitaitoon sekä työn, työympäristön ja työyhteisön kehittämiseen* (Työelämän kehittämistyöryhmän muistio 2/2000, 30)

Työkykyä pidetään *iän myötä muuttuvana dynaamisena ominaisuutena, jonka keskeiset elementit ovat toimintakyky, yksilön ammatillinen osaaminen, työolot ja työyhteisö*. Toimintakyky ja ammatillinen osaaminen eivät sellaisenaan vielä merkitse työkykyä; fyysinen ja henkinen toimintaympäristö ja sen ominaisuudet vasta ratkaisevat, voiko henkilö realisoida voimavaransa ja osaamisensa työpaikalla siten, että tuloksena syntyy hyvä työkyky. Ilmarisen mukaan työkykyä arvioidaan käytännössä usein vain yksilön ominaisuutena, vaikka se oikeastaan onkin *integroitu ominaisuus yksilöstä ja hänen työstään*. Työkyvyn yksi ulottuvuus on myös motivaatio, joka puolestaan on altis työelämän ulkopuolelta tuleville signaaleille ja olosuhteille (Ilmarinen 2000, 14).

Järvikosken malli (1984) lähtee siitä, että työkyky syntyy työntekijän voimavarojen ja työn vaatimusten kohtaamisessa. Työkyvyn aleneminen tai työkyvyttömyys syntyy tilanteessa, jossa yksilön fyysinen ja psyykkinen suorituskky ja työn vaatimukset joutuvat ristiriitaan. Tällöin työkyvyn parantamiseen tähtäävien

toimenpiteidenkin suuntaaminen on kahtaalla, yhtäältä yksilön voimavarojen kohentamisessa ja toisaalta työn vaatimusten muuttamisessa (ks. Järvikoski 1984, 51–52).

Yksilön työkykyisyys, työssä jaksaminen ja työn tuottavuus voivat vaihdella sen mukaan, millaiset työnteon edellytykset hänelle pystytään luomaan (Järvikoski 1994). Näin ollen työkyvyn edistämisessä on otettava huomioon ne tekijät, jotka päivittäin määräävät yksilön mahdollisuutta selviytyä ja saada jotain aikaan työssään, kehittää taitojaan ja säädellä työn aiheuttamaa kuormitusta (Härkäpää & Järvikoski 1995).

Ilmarisen ja Järvikosken lisäksi useat muut tutkijat (esim. Vahtera & Pentti 1995) toteavat, että työkyky muodostuu kokonaisuudesta, johon vaikuttavat yksilö ja hänen toimintansa, työyhteisö ja työympäristö. Se on siis integroitu ominaisuus.

Laajoissa työkyvyn käsitelmäärittelyissä on Väänänen-Tompon ym. mukaan olennaista se, ettei työkykyä rajata työntekijän henkilökohtaiseksi ominaisuudeksi, vaan se sidotaan myös tiettyyn aikaan ja paikkaan. Työkyvyn toteuttamismahdollisuuksien kannalta on tarkasteltava paitsi yksilöllisiä tekijöitä myös työhön ja työyhteisön toimintatapoihin liittyviä tekijöitä ja olosuhteita, jotka voivat edistää työntekijöiden työkykyä, terveyttä ja hyvinvointia (Väänänen-Tomppo, ym. 1999).

Työelämän kehittämistyöryhmän mukaan tyky-toiminta nivoutuu varhaiskuntoutus- ja kuntoutustoimintaan kolmen toimintatason kautta:

- ensimmäisellä tasolla toiminta kohdistuu *koko henkilöstöön*,
- toisella tasolla toiminta suunnataan *uhkaavan työkyvyn alenemisen ehkäisyyn*,
- kolmas, kuntouttava taso kohdistuu *alentuneen työkyvyn tukemiseen*.

Tyky-toiminnan ja työhyvinvoinnin edistämisen edeltäjänä on pidetty työsuojelua. Alun perin työsuojelutoiminnalla tarkoitettiin ensisijaisesti työntekijän suojelemista häntä työssään uhkaavilta työtapaturmilta ja ammattitaudeilta. Työsuojelun perinteisestä tulkinnasta siirryttiin 1990-luvulla tätä selvästi laajempaan työsuojelun määrittelyyn. Modernissa työsuojelussa painotetaan hyvien työolojen aikaansaamaa yhteiskunnan maksurasituksen pienenemistä, yrityksen toiminnan ja tuotteiden laatua sekä kannattavuutta ja tuottavuutta (Järvisalo ym. 2001, 26). Työsuojelutyössä työkyvyn edistäminen kohdistuu kolmeen kohdealueeseen *työntekijään, työympäristöön ja työyhteisöön*. Näiden kohdealueiden kautta *johtaminen, työorganisaation kehittäminen, työergonomia ja työhygieniat* ovat osa tyky-toimintaa.

Tyky-toiminnan laaja-alaista otetta kuvaa parhaiten sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuollon neuvottelukunnan v. 1999 hyväksymä määritelmä, joka pitää sisällään myös toiminnan kohdealueet: *“Työpaikkojen työkykyä ylläpitävällä toiminnalla tarkoitetaan työnantajan ja työntekijöiden sekä työpaikan yhteistoimintaorganisaatioiden yhteistyössä toteuttamaa suunnitelmallista ja tavoitteel-*

lista toimintaa, jonka avulla tuetaan ja edistetään jokaisen työelämässä mukana olevan työ- ja toimintakykyä.

Työpaikan työkykyä ylläpitävän toiminnan käytännön keskeisiä kohteita ovat työn ja työympäristön parantaminen, työyhteisön ja työorganisaation kehittäminen sekä työntekijän terveyden ja ammatillisen osaamisen edistäminen. Lähtökohtana ovat työyhteisön ja työpaikan eri osapuolten aktiivinen toimintaan sitoutuminen ja osallistuminen sekä vaikutusmahdollisuudet työterveys- ja työsuojelutyönä tehtävään sekä muuhun työpaikalla toteutettavaan työkykyä ylläpitävään ja edistävään toimintaan” (ks. Peltomäki ym. 2002).

Muutaman viime vuoden aikana työkykyä ylläpitävän toiminnan käsitteestä on yhä useammin siirrytty työhyvinvoinnin käsitteeseen. Tyky-toiminta on mielletty työpaikkakohtaisena – yksilön terveyteen ja ominaisuuteen liittyvänä – toimintana, kun taas työhyvinvoinnin edistämisen on katsottu kuvaavan laajempaa kokonaisuutta, jossa on kattavammin otettu huomioon myös yhteiskunnalliset ja työyhteisölliset tekijät (ks. Blomster 2004, 7). Tutkimuksellisessa mielessä työhyvinvoinnin käsitteellinen määrittely on ollut kuitenkin vielä vähäistä.

Otala & Ahonen pelkistävät työhyvinvoinnin tarkoittavan yhtäältä jokaisen yksilön hyvinvointia eli henkilökohtaista tunnetta ja viretilaa. Toisaalta se tarkoittaa koko työyhteisön yhteistä vireystilaa. Työhyvinvointi on ihmisten ja työyhteisön jatkuvaa kehittämistä sellaiseksi, että jokaisella on mahdollisuus olla mukana onnistumassa ja kokea työniloa (Otala & Ahonen, 2003, 19).

5.2 Työhyvinvoinnin ja työkyvyn tutkimus

Tutkimuksen näkökulmasta työkyvyn ylläpitäminen, ikääntyminen ja varhainen eläkkeelle siirtyminen muodostavat moniulotteisen ilmiön. Siihen liittyy taloutta, kasvatustiedettä, yhteiskunta- ja sosiaalipolitiikkaa, sosiologiaa ja lääketiedettä.

Suomessa työkyvyn ja sen osa-alueiden tutkimustoiminta on ollut runsasta. Ilmarisen mukaan Suomi on joiltakin osin ollut tällä tutkimussaralla jopa eräänlaisen edelläkävijän roolissa, sillä tietopohjastamme ja toimintamalleistamme on kansainvälistä kysyntää siten, että Suomessa kehitetty ikääntyville kohdistettu työkyvyn edistämisen malli on adaptoitu mm. Tanskan ja Itävallan kansallisten ohjelmien toteuttamismalliksi. Yhteistyö on laajenemassa myös moniin muihin Euroopan maihin, mm. Hollantiin ja Saksaan (Ilmarinen 2000, 14).

1970-luvun ja sitä aikaisempi työterveyttä ja työkykyä koskeva biolääketieteellinen, epidemiologinen ja käyttäytymistieteellinen tutkimus keskittyi ensisijaisesti kuvaamaan työkykyä vaurioittavien sairauksien levinneisyyttä, riskitekijöitä ja työkyvyttömyyden esiintymistä. 1980-luvun tutkimus kiinnitti jo kasvavassa määrin huomiota työkyvyttömyyteen liittyvien riskitekijöiden säätelymahdollisuuksiin. Samalla lisääntyi pyrkimys tunnistaa työkyvyttömyyttä aiheuttavat olosuhteet. Niin ikään keskityttiin löytämään kohteet, joihin ennaltaehkäisevät toimet tulisi suunnata.

Tultaessa 1990-luvulle työkyvyn ylläpitämisen ja edistämisen tutkimus alkoi siirtyä vaiheeseen, jossa työkyvyttömyyden ja sitä aiheuttavien riski-, kuormitus-

ja olosuhdetekijöiden sekä niiden aiheuttamien yksittäisten terveyshaittojen kuvaamisen ja ehkäisyn rinnalla lisääntyi kiinnostus niistä tekijöistä, olosuhteista ja keinoista, joilla työkykyä voidaan ylläpitää ja edistää. Tutkimuksessa toisin sanoen suuntauduttiin sairauksien ja haittojen torjunnan ohella selvittämään tekijöitä, jotka tukevat ja edistävät terveyttä ja työkykyä (Rantanen 1995, 17–18). Mukaan tulivat entistä enemmän työolot, työyhteisötekijät ja osaamisen kehittämiseen liittyvät kysymykset.

Viime vuosikymmenen puolella työkykyä käsittelevä kirjallisuus oli pääasiassa erilaisia toimintaoppaita, joiden avulla pyrittiin antamaan tietoa työyhteisöille, työntekijäjärjestöille ja työnantajille (Ilmarinen & Järvikoski 1995; Aro & Matikainen 1998; Matikainen, Aro, Kalimo, Ilmarinen & Torstila 1995).

Työkykyä ylläpitävän toiminnan perustaksi on pääsääntöisesti omaksuttu Työterveyslaitoksen kehittämä tetraedrimalli, *työkykyä ylläpitävän toiminnan yleinen viitekehys*. Siinä hahmotetaan toiminnan ”perustekijöiden” työntekijän, työyhteisön, työolojen ja ammattitaidon alueilla tapahtuvan kehittämisen yhteyttä hyvään työkykyyn ja työntekijän terveyteen ja edelleen niiden yhteyttä hyvään työn laatuun ja tuottavuuteen sekä paranevaan elämänlaatuun ja hyvinvointiin. Tämän viitekehysten puitteisiin rakentuva toiminta, jossa eri työelämän kehittämisalueet otetaan huomioon, voi parhaimmillaan johtaa *hyvän eläkekyvyn myötä aktiiviseen ja mielekkääseen ”kolmanteen ikään”* (Ilmarinen 1995).

Työkykybarometrit ovat antaneet perustaa monille raporteille, joiden avulla on levitetty tarpeellista perustietoa työkyvystä ja työhyvinvointitoiminnasta, sen ulottuvuuksista ja käytännöistä. Barometrit osoittavat, että valtaosa suomalaisista on ainakin jollakin tavalla työhyvinvoinnin edistämisen kohteena. Ongelmaksi kuitenkin koetaan se, että monilla työpaikoilla toiminta on vielä kovin kapea-alaista ja enemmänkin erillistoimintaa kuin jokapäiväistä työpaikan elämää. (Peltomäki ym. 1999 ja 2002).

Kunta-alaakin käsittelevässä työhyvinvointitutkimuksessa keskeisessä asemassa on ollut Työterveyslaitos. Kunta-alalla on ollut kiinteä yhteys myös muuhun työkykytoimintaa koskevaan tai siihen liittyvään tutkimus- ja kehitystoimintaan, mm. Sosiaali- ja terveysministeriön, Opetusministeriön ja Työministeriön ”Kansallinen Ikäohjelma 1998–2002” hankkeeseen. Tutkimustoiminnan laajuudesta kertoo, että pelkästään ikäohjelman puitteissa julkaistiin yhteensä 101 tutkimusta, artikkelia tai muuta kirjallista julkaisua.

Työkykyyn ja sen ylläpitämiseen kohdistuvan tutkimuksen metodeihin liittyy toistaiseksi vielä paljon ongelmia. Launis ym. viittaavat siihen, että tutkija rakentaa kullekin tutkittavalle yksilölle uuden, työpaikan todellisuuden kannalta keino-tekoisen kontekstin, jonka perusteella ei välttämättä päästä tuloksiin riittävällä luotettavuustasolla. ”Kun yleistyksistä katoaa paikallisuus, tutkimuksen tulokset menettävät kykynsä toimia välineenä paikallisessa muutosprosessissa” (Launis, ym. 43, 2001). Tähän ongelmaan liittyen eri tutkijat korostavatkin, että työhyvin edistämisen arkielämässä kunkin työpaikan erityispiirteet on ratkaisuja ja toimintamalleja kehiteltäessä otettava huomioon. Se mikä toimii jollakin työpaikalla hyvin, voi epäonnistua muualla (Jouttimäki & Purola 2003, 14).

5.3 Kuntatyöntekijöiden terveys ja eläkeajatuks

Miten kuntatyöntekijä voi? Onko kuntaväen työssä ja terveydentilassa tapahtunut muutoksia? Mitkä ovat kuntatyöntekijöiden eläkeajatuks?

Tulokset 1980 luvun alusta uuden vuosituhanen taitteen tienoille tehdyistä tutkimuksista kunta-alan henkilöstön terveydentilasta eivät kunta-alaa mairittele:

- Kuormittuminen on yleisesti lisääntynyt lähes kaikissa kunta-alan tehtävissä ja sekä fyysinen että psyykinen työkyky on alentunut (Eskelinen ym. 1988, 1991a, 1991b).
- Lisääntynyt kuormittuminen on liittynyt työn järjestelyihin, sosiaalisiin tekijöihin ja kasvaneisiin fyysisiin vaatimuksiin (Suvanto ym. 1988).
- Kunnallisen alan työntekijöiden sairauslomat ovat reilusti kaksinkertaistuneet henkilöstöresurssien niukkuuden ja kasvaneiden tehokkuusvaatimusten seurauksena (Vahtera, Kivimäki & Pentti 1997).
- Työn tehostamisen terveysvaikutukset ovat olleet erittäin haitallisia sellaisissa työyksiköissä ja organisaatioissa, joissa yli 50-vuotiaiden työntekijöiden osuus on korkea.

1990-luvun aikana tehtyjen tutkimusten mukaan enemmistö ikääntyvistä suomalaisista haluaa eläkkeelle ennen varsinaista eläkeikää. Tämän suuntainen asennoituminen käy ilmi mm. Gouldin (1994), Huhtaniemen (1995), Piispa & Huuhtasen (1995) ja Karisalmi & Tuulen (1998) tutkimuksista. Suomen Akatemian toimesta vuonna 1998 kerätyn kyselyaineiston perusteella keskimääräinen ikä, jolloin suomalaiset haluaisivat joko kokoaikaiselle tai osa-aikaiselle eläkkeelle, on noin 55 vuotta. Selittävinä tekijöinä tämän tahtotilan vahvistumiselle on tutkimusten mukaan pidetty terveydellisiä syitä, työelämän vaatimusten kiristymistä, eläkejärjestelmien piiriin syntyneitä erilaisia osa-ajaeläkejärjestelmiä sekä työmarkkinoiden ja sosiaaliturvajärjestelmän rakenteellisia tekijöitä. Keskimääräistä heikompi sosio-ekonominen näyttää olevan myös varhaisen eläkkeelle hakeutumisen taustalla. Mitä nuoremmasta ikäluokasta on kysymys, sitä vahvempi eläkehalukkuus ennen varsinaista eläkeikää on (Suomen Akatemia 1998).

Akatemian tutkimuskyselyllä selvitettiin myös niitä tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten valmiuteen jatkaa työelämässä ja siirtää eläkkeellelähtöä myöhemmäksi. Työn jatkuvuuden turvaaminen, vapaammat työaikajärjestelyt ja parempi palkka nousivat keskeisimmin esiin. Myös kuntoutus, työn arvostuksen muunlainen lisääminen ja nykyisten työtehtävien keventäminen koettiin tärkeiksi eläkeellelähdön myöhentämisen tekijöiksi.

Forma, ym. (2000) tekivät tutkimuksessaan läpileikkauksen kunta-alan keskeisimmän henkilöstöryhmän, sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön eläkeellesiirtymisestä, ennen varsinaista eläkeikää tapahtuvan eläköitymisen syistä ja taustatekijöistä viime vuosikymmenellä. Eläkehalukkuuden taustat ovat kuntatyöntekijöillä jotakuinkin samat kuin muillakin suomalaisilla. Tutkijoiden tavoitteena oli hakea kuntakentällä vallitsevasta tilanteesta taustaa kuntien pyrkimyksille vai-

kuttaa henkilöstönsä työkyvyn ylläpitämiseen ja eläkkeellesiirtymisen myöhentämiseen. Tutkijat toivat eläkeiän nostamista koskevaan keskusteluun kaksi näkökulmaa, yhtäältä kovat keinot, joita ovat erilaiset lainsäädännölliset toimet, sekä toisaalta pehmeät keinot, kuten työhyvinvoinnin edistäminen siihen liittyvine hankkeineen ja työkyvyn eri osa-alueilla toteutettavat interventiot.

Kuntasektorin tavoitteena on nostaa eläkkeellesiirtymisen keski-ikää noin kolmella vuodella. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi on toimittu kummallakin sekä kovien että pehmeiden lähestymistapojen suunnalla. Kunta-alalla toteutettiin vuoden 2005 alusta ”Puron pakettiin” sisältyvä eläkeuudistus, jolla pyritään edistämään myöhempään eläkkeelle siirtymistä ja rohkaisemalla paremmilla karttumilla työelämässä jatkamiseen vielä varsinaisen eläkeiän saavuttamisen jälkeenkin (KuEL 2004). Työhyvinvoinnin pehmeät keinot ovat niin ikään kunnissa merkittävästi laajentuneet. Kunta-alan henkilöstön eläköityminen, varsinkin työkyvyttömyyseläkkeiden yleistyminen on eläkeuudistuksen voimaantullessa edelleen voimakkaassa kasvussa (Keva 2004).

Eläkeuudistuksen myötä tapahtuva siirtyminen joustaviin eläkeikiin on avannut myös työelämä tutkimukseen uuden näkökulman. Äskettäin ilmestyneessä Eläketurvakeskuksen raporttisarjassa tutkittiin eläkeuudistuksen ja ikääntyneiden henkilöiden työssäjatkamisaikeita (Tuominen 2004, toim.). Kunta-alalla, jossa keskimääräinen eläkejärjestelmän mukainen vanhuuseläkeikä on 63,6 vuotta, työntekijöiden itsensä arvioima eläkkeellejäämisikä on 61,9 vuotta. Kysymykseen siitä, lisäävätkö eläkeuudistuksen sisältämät korkeammat kartumat halua työskennellä vielä yli 63-vuotiaana, kuntatyöntekijöistä 12,2 vastasi myöntävästi ja uskoi sen myöskin olevan mahdollista. Kuntasektoria enemmän karttumahoukutin näyttäisi kiinnostavan niin yksityisellä (18,2 %) kuin valtionkin (17,8 %) sektorilla. Kunta-alan työntekijöistä 87,7 prosenttia vastasi kielteisesti kysymykseen halukuudesta jatkaa ansiotyössä 68 vuoden ikään asti. Jossakin määrin työntöön jatkamista vanhuuseläkeiässä kuntatyöntekijöistä voi harkita 28,4 prosenttia. Vastavat luvut yksityisellä (35,3 %) ja valtiosektorilla (45,1 %) poikkeavat kuntasektorista huomattavasti siten, että erot sektoreiden välillä ovat näiltä osin tilastollisesti erittäin merkitseviä ($p = 0,000$) (Forma ym. 2004, 47–52).

Näin merkittävälle eroille eri sektoreiden välillä ei näyttäisi löytyvän selitystä ainakaan sillä perusteella, että kuntatyöntekijöiden kokemukset työpaikastaan olisivat yksityiseen tai valtiosektoriin verrattuna kielteisempiä. Pikemminkin päinvastoin. Kuntatyöntekijät arvioivat muita useammin, että omalla työpaikalla *työ on hyvin organisoitu, ilmapiiri on kannustava ja yhteishenki avoin, eri-ikäisten kykyjä käytetään hyväksi ja työpaikalla keskustellaan työn järjestelyistä ja ongelmista*. Kuntatyöpaikat näyttävät jonkin verran poikkeavan epäedukseen siinä mielessä, että *työntekijöitä koetaan olevan liian vähän ja että juoruilua ja kateutta esiintyy kuntatyöpaikoilla jonkin verran enemmän kuin yksityisillä ja valtion työpaikoilla* (Forma ym. 2004, 43).

Missä määrin työurat todellisuudessa eläkeuudistuksen seurauksena pitenevät ja säilyttävätkö kunnat palvelukykyänsä lainsäädännön avulla, ”käskemällä” ja minkälaisiin tuloksiin päästään työhyvinvointia ja työntekijöiden työkykyä edis-

tävillä toimilla, ei voida varmasti tutkimusten tulosten perusteella vielä sanoa. Kirjallisuuden valossa näyttää kuitenkin siltä, että säädösmuutosten rinnalla ja ehkäpä sittenkin vaikuttavampana alueena on kiinnitettävä huomiota kuntien työnantajapolitiikkaan ja siinä erityisesti henkilöstön työkunnon, terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen. Myös tämän tutkimuksen työhyvinvoinnin edistämistä käsittelevät artikkelit vahvistavat päätelmää terveyden, osaamisen ja työkyvyn edistämisen keskeisyydestä tavoiteltaessa pidempiä työuria, kuntaorganisaation menestystä ja kilpailukykyä kiristyvillä henkilöstömarkkinoilla (Kauppinen & Utriainen 2004; Kauppinen 2004 b).

5.4 Toiminta kunnissa

Mitä työhyvinvoinnin edistäminen kuntasektorilla on ja mikä merkitys sillä on kuntien työnantajapolitiikan välineenä? Tähän kysymykseen on saatu vastauksia kunta-alan omissa tutkimuksissa sekä mm. vuosien 1998 ja 2001 ns. Tyky-barometreissä, joissa kuntasektoria on tarkasteltu rinnan valtion ja yksityisen sektorin kanssa (Peltomäki, P. ym. 1999, 2002).

Viimeisen tyky-barometrin mukaan henkilöstöpoliittinen aktiivisuus on suomalaisilla kuntatyöpaikoilla työhyvinvoinnin edistämisen osalta lisääntymässä, vaikka jääkin määrällisessä mittauksessa vielä selvästi valtiotyöpaikkojen jälkeen. Työhyvinvointitoiminnan hyötyä kustannuksiin verrattuna pidetään kunnissa erittäin tai melko hyvänä (Työ ja terveys Suomessa 2003, 351).

Kunta-alan oma työhyvinvointitutkimus saavutti äskettäin uuden vaiheen. Kuntatyö 2010 -projektin osana ilmestynyt kokoelma käsittelee kuntatyöntekijöiden terveyttä ja hyvinvointia, työstä vetäytymistä ja työssä jatkamisen tukemista kahdessatoista tutkimusartikkelissa (Forma & Väänänen (toim.) 2004). Tämän hankkeen tavoitteena oli tuottaa erityisesti sellaista tutkimustietoa, joka lisää ymmärtämystä nimenomaan työssä jatkamiseen liittyvistä tekijöistä (Alanen, P. 2004).

Artikkeleissa tutkitaan työn ominaisuuksien vaikutusta kuntatyöntekijöiden uupumukseen, perheen ja työn yhteensovittamista työhyvinvoinnin ja työssä jatkamisen näkökulmasta, työntekijöiden halukkuutta jatkaa työssä ammatillisen kuntoutuksen avulla, työhön suhtautumisen ja työssä jatkamisen suhdetta, työhyvinvoinnin tilaa ja tarvetta kunta-alalla, kuntakohtaisia eroja työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä, tuloksellisuusarvioinnin käyttöä kuntatyöyhteisöissä sekä kunnan henkilöstöä palvelutuotannon strategisena voimavarana. Myös tähän tutkimukseen liittyvät työhyvinvointia koskevat artikkelit julkaistiin Kuntatyö 2010 -artikkelikokoelmassa.

Työterveyslaitoksen viitekehyksen puitteista on kehitetty tyky-toiminnan ja sittemmin työhyvinvoinnin kuntakohtaisia laaja-alaisia toimintaohjelmia ja sovelluksia varsinkin suuremmissa kunnissa (Blomster 2004, 35). Pienempien ja syrjäisten kuntien kamppailu jatkuvien talouden sopeuttamistoimien ja leikkausten kanssa näyttää vaikuttaneen niiden vähäisempään aktiivisuuteen työhyvinvoinnin edistämisessä. Viime vuosina tietoisuuden lisääntyminen työkyvyn ja työhyvinvoinnin laajakantoisista vaikutuksista jopa kuntatalouden tilaa pitkällä tähtäimel-

lä parantavana tekijänä on lisännyt toimeliaisuutta myös pienemmissä kunnissa (Kauppinen 2004 b).

Tyky-barometrien mukaan työkyvyn edistämistoiminta tunnetaan hyvin kunnissa. Työnantajavastaajista yli 70 prosenttia oli tätä mieltä. Henkilöstön käsitys toiminnan ”tuttuudesta” ei ole yhtä yleistä (59 %). Kunnat ovat kyselyn mukaan lähestyneet valtiosektoria toiminnan laajuudessa. Varsinkin henkilöstön keskuudessa käsitys toiminnan laajuudesta on vuosien 1998 ja 2001 välillä juuri kuntasektorilla vahvistunut. Kaikkien vastaajaryhmien enemmistö (työnantajat, henkilöstö, työterveyshuolto) on kuitenkin niin kunta-, valtio- kuin yksityiselläkin sektorilla sitä mieltä, että toiminta ei ole mainittuna ajanjaksona kuitenkaan lisääntynyt. Kuntien henkilöstöstä vain vajaa kolmannes ja työnantajista vähän suurempi määrä (37 %) katsoo, että työkykyä ylläpitävä toiminta on riittävällä tavalla osana työpaikan päivittäistä toimintaa. Näiltäkin osin henkilöstön käsitys tilanteesta on kuitenkin selvästi kolmessa vuodessa parantunut (Peltomäki ym. 2002).

Työhyvinvoinnin edistämisellä ja työkyvyn kohentamiseen tähtäävällä toiminnalla näyttää kunnissa olevan vielä paljon tehtävää. Henkilöstöstä 78 prosenttia ja kuntatyönantajistakin 74 prosenttia katsoo, että työpaikalla on työkykyyn vaikuttavia ongelmia, jotka pitäisi ratkaista. Neljäsosassa kuntia toimintaan ei vuoden 2001 tutkimuksen mukaan ole varattu erityistä määrärahaa. Kunnista 41 prosenttia suunnitteli annetun työnantajavastauksen mukaan sijoittavansa resursseja toimintaan ainakin jossakin määrin aikaisempaa enemmän.

Vuoden 1998 ja 2001 välillä kunnissa lisääntyivät varsinkin työpaikan ilma-
piirikyselyt ja henkilöstötilinpäätökset, joiden määrä kolminkertaistui edelliseen tutkimukseen verrattuna (1998 18 %, 2001 56 %). Myös laatujärjestelmiä laadittiin lähes kaksinkertainen määrä aikaisempaan verrattuna (1998 24 %, 2001 44 %). Toiminnan tuloksellisuuden seuranta on selvästi lisääntynyt ja mielipide niin työnantajien kuin henkilöstönkin keskuudessa toiminnasta on positiivinen.

Kaikkia työpaikkoja koskevassa yhteenvedossaan tutkijat toteavat, että usko toiminnan taloudelliseen hyödyllisyyteen on korkea, sen kustannusvastaavuutta pidetään hyvänä, tuloksellisuuden seuranta on lisääntynyt, toimintaa suunnataan aikaisempaa tarkemmin ja sillä on havaittu olevan laaja-alaisesti positiivisia vaikutuksia.

Ongelmia ja tekemisen tilaa kuitenkin on edelleen paljon. Työpaikoilla koetaan olevan paljon työhyvinvointiin ja työkykyyn liittyviä ratkaisemattomia ongelmia eikä työkyvyn edistämistä ole saatu vielä osaksi työpaikkojen arkista työntekoa ja toimintatapoja. Kuntasektorilla toiminta pienemmissä kunnissa on kehittymättömämpää kuin suuremmissa kuntayksiköissä, minkä vuoksi pienempien kuntatyöyhteisöjen toiminta kaipaa muita enemmän tukea kehittyäkseen (Peltomäki ym. 2002; ks. Kauppinen 2004 b).

Monissa kunnissa työhyvinvoinnin konkreettinen tekeminen on vielä kapea-alaista ja eikä se läheskään kaikissa kunnissa vielä ulotu monipuolisesti kaikkiin ihmisen hyvinvointia ja luovuutta edistäviin yksilöllisiin, organisaation kehittämiseen liittyviin ja yhteisöllisiin kerroksiin. On sellaisiakin kuntia, joissa työhy-

vinvoinnin edistämisessä ei vielä ole edetty juurikaan alkua pidemmälle (Kauppi-
nen 2004 b).

Tämän tutkimuksen mukaan pidemmälle ehtineitä työhyvinvointitoiminnan
kärkikuntia on noin viidennes kaikista kunnista, keskikastin kuntia hieman yli
puolet ja vähemmän kehittyneen toiminnan peränpitäjiä hieman runsas neljännes.
Kehittyneimmissä työhyvinvointikunnissa toiminta on monipuolista kattaen niin
työyhteisön kehittämisen, työntekijöiden terveyden ja toimintakyvyn kuin työ-
ympäristön ja osaamisen kehittämisenkin keskeiset toimintamuodot. Työhyvin-
vointitoiminnan keskikastissa jopa peränpitäjäkunnissa ollaan melko hyvin mu-
kana ergonomian, työturvallisuuden, työtilojen ja -välineiden toimivuuden kysy-
myksissä sekä ammattitaitoa parantavan koulutuksen edistämisessä. Näissä kun-
nissa sen sijaan kärkikuntia selvästi vähemmälle jäävät vuorovaikutustaitoja ke-
hittävä koulutus, terveellisten ravintotottumusten edistäminen, alkoholihaittojen
ja -käytön ehkäisy, uudelleensijoittaminen, henkisen ja fyysisen väkivallan uhan
vähentäminen sekä ammatillinen kuntoutus.

Kuntatyö 2010- tutkimukset vuodelta 2004 vahvistavat monilta osin työky-
kybarometrien aikaisemmin esille tuomat tutkimushavainnot. Toiminnan kehitty-
minen on jatkunut ja varsinkin sen merkitykseen kunnan kokonaismenestykseen
vaikuttavana tekijänä uskotaan aikaisempaa enemmän

Tuija Juvonen & Marjatta Ollila toteavat kiteyttäessään Kuntatyö 2010 -tut-
kimuksen tuloksia toteamalla, että keskeiseksi tekijäksi kuntien työhyvinvoinnin
edistämisessä tulevaisuudessa muodostuu toiminnan strategisen merkityksen tie-
dostaminen ja sen entistä saumattomampi kytkeminen kunnan perustehtävään.
Kehittämistarpeet on määriteltävä ja kokonaisuutta tukevat kehittämisen keinot
on sovittava paikallisesti työyhteisön, toimialan ja organisaation tasolla. Kuntien
sisällä tapahtuvan yhteistyön tiivistäminen ja eri toimijoiden kytkeminen työhy-
vinvoinnin kehittämiseen muodostuu entistä tärkeämmäksi. Tutkimustulosten pe-
rusteella selkiytyy käsitys siitä, että työhyvinvoinnin edistäminen on tuloksellisen
ja kilpailukykyisen kuntatyön edellytys (Juvonen & Ollila 2004).

5.5 Työhyvinvointi tuloksentekijänä

Käytännön tasolla kunnissa keskustelu työhyvinvoinnin edistämisestä on usein
keskustelua ja kysymyksiä toiminnan kustannuksista ja niiden suhteesta saavutet-
tuihin tai tavoiteltaviin tuloksiin. Varsinkin tiukoissa taloustilanteissa mietitään
priorisointia ja säästökohteita. Työhyvinvoinnin edistäminen osana kuntatyön jo-
kapäiväistä toimintaa saattaa näissä oloissa joutua vähemmän tärkeiden tehtävien
listalle.

Vuoden 2001 työkykybarometrin mukaan toiminnasta saatu hyöty on vastan-
nut erittäin hyvin siihen käytettyjä kustannuksia vain 33 prosentin mielestä kunta-
työnantajista. Kustannushyötysuhteessa on 2/3 mielestä näin ollen varaa parantaa.
Toiminnan taloudelliseen hyödyllisyyteenkin työyhteisön kannalta uskoo vain alle
puolet vastaajista. Miltä asia näyttää tutkimusten valossa?

Ahosen mukaan terveydellistä toimintaa on keinotekoisesti pidetty erillään yritysten tai organisaatioiden tuotannollisesta toiminnasta, vaikka toiminnalla on erittäin merkittäviä taloudellisia ja organisaatioiden menestymiseen kohdistuvia vaikutuksia. Toiminnan talousvaikutuksista osa on välitöntä osa välillistä. Jo toiminnan välittömät vaikutukset ovat siinä määrin merkittäviä, että ne sellaisenaan riittävät työkykytoiminnan edistämisen taloudelliseksi kannustimeksi organisaatioissa (Ahonen 1995, 25).

Vielä ei ole kyetty määrittelemään eri työhyvinvointitekijöille keskimääraistä hintalappua. Monipuolinen työhyvinvointiproblematiikan avaaminen, työhyvinvoinnin ja kilpailukyvyyn yhteyden osoittaminen, työhyvinvointitoiminnan mittaamisen ja raportoinnin perusteiden tarkastelu ja työhyvinvoinnin edistämisen perusteleminen antavat työyhteisöjen työhyvinvoinnin edistämisestä vastaaville hyviä edellytyksiä perustella toiminnan vaikuttavuutta organisaation tulevaisuuteen vaikuttavana strategisena menestystekijänä (Ojala & Ahonen 2003).

Anttonen, ym. ovat selvityksissään ja tutkiessaan erilaisten Suomessa tehtyjen, yrityslähtöisten työkyvyn parantamiseen tähdänneiden interventtioiden vaikutuksia todenneet, että niiden seurauksena sairauspoissaolot vähenivät 2–20 prosenttia, takaisinmaksuaika investoinneille oli yleisesti vain 1–3 kuukautta ja interventtioiden panos-tuotossuhde nousi usein 10–20-kertaiseksi (Anttonen, ym. 1998, 11).

Teoksessa ”Työkyky yksilön, pienyrityksen ja yhteiskunnan menestystekijänä” (toim. Huuskonen, ym. 2000) pientyöpaikkahankkeessa toteutettua toimintaa ja sen vaikutuksia tarkastellaan 11 artikkelissa. Pientyöpaikkoja, alle 10 henkilön yrityksiä, oli vuonna 1998 suomalaisista yrityksistä valtaosa, peräti 94 prosenttia. Artikkelien yhteenvedossa viitataan aikaisempiin tutkimuksiin, joiden mukaan työkyvyn edistämisen toimenpiteisiin sijoitetut varat tuottaisivat jopa 10-kertaiset tulokset. Myös pientyöpaikkatutkimukset vahvistivat, että on olemassa positiivinen yhteys toiminnan panostusten ja yritysten kannattavuuden välillä. Tätä yhteyttä tutkittaessa tuli esiin ongelma, jonka mukaan yhteyden suunta voi kuitenkin jäädä epäselväksi. Synnyttääkö työhyvinvointipanostus yritystoiminnan kannalta myönteistä tulosta, kannattavuutta, vai onko kysymys sittenkin vain siitä että yrityksen menestys on antanut mahdollisuuden tehdä toimenpiteitä myös työkyvyn edistämisen alueella. Kannattavissa yrityksissä toimintaan panostetaan, huonommin toimentulevissa yrityksissä taloudelliset edellytykset eivät kaikissa tapauksissa mahdollista merkittäviä panostuksia (vrt. Huuskonen, M. ym. 2001, 164).

Höög in käyttämän työkykyindeksin perusteella näyttää selvältä, että huonontuvassa työympäristössä poissaolot lisääntyvät nopeasti. Työkykyindeksin muuttuessa hyvästä huonoksi (3,0:sta 5,0:een) yhden ja useamman päivän poissaolot reilusti kaksinkertaistuivat (Höög 1985). Muutos toiseen suuntaan paranevassa työympäristössä ovat vastaavasti poissaoloja vähentäviä.

Hollannissa toteutetussa hankkeessa pyrkimyksenä oli alentaa poissaoloja minimoimalla työpaikan terveysvaaroja ja stressin aiheuttajia sekä parantamalla terveyttä ja hyvää oloa. Kyseisenä ajanjaksona saavutettiin huomattavia poissaolojen vähennyksiä, työn laadun paranemista, parempaa tuottavuutta, työmotiva-

tion kohenemista ja kehittyvää ongelmanratkaisukykyä. Tutkijaryhmä piti 154 työntekijän keskuudessa suoritettuja toimenpiteitä kokonaishyödyiltään merkittävänä. Kustannusten takaisinmaksuajaksi saatiin yksi vuosi, jonka jälkeen saadut hyödyt seurantatutkimusten mukaan jäivät edelleen vaikuttamaan. Tähän tutkimushankkeeseen liittyneissä analyyseissä ei yritetty muuttaa rahaksi vaikeasti mitattavia viihtyvyystekijöitä, vapaa-ajan hyvinvoinnin lisääntymistä, yrityksen lisääntyvää kilpailukykyä ja parantunutta imagoa. Nämäkin hyödyt olivat yrityksen kannalta kuitenkin ilmeisiä (Anttonen ym. 1998, Cooper ym. 1996).

Otalan ja Ahosen mukaan työhyvinvointi on organisaatiolle keskeinen kilpailutekijä, joka vaikuttaa suoraan menestykseen ja tulokseen. Sillä on merkittäviä vaikutuksia yksilön, työyhteisön ja yhteiskunnan tasolla (2003, 51). Tutkijat tuovat esille yrityskauppojen yhteydessä käytetyn Due Diligence -menettelyn laajentamisen koskemaan myös yrityksen henkilöstöä ja työhyvinvointia, eikä vain tuotantokoneita, myyntisopimuksia, verorasitteita tai ympäristötekijöitä. Onhan juuri ihmisten ja työhyvinvoinnin rooli hyvin merkittävä organisaation strategian toteutumisen kannalta. He kysyvät, mitä merkitystä on sillä jos kaupan kohteena olevan menestyneen yrityksen henkilöstö on uupunutta, motivaatio lopahtanut ja ilmapiiri huono, vaikka koneet olisivatkin kunnossa ja verot maksettu (Ojala & Ahonen 2003, 174–186).

Järvisalo ym. korostavat työhyvinvoinnin vieläkin laajempaa merkitystä käsitellessään tutkimuksessaan työkykytoimintaa yhteiskuntapoliittisena ohjelmana. Kunnianhimoisimmassa tyky-skenaariossaan he näkevät mahdollisuuden, että kattavana ja kehittyneenä toiminta-alueena työkykytoiminta voi tulevaisuudessa mahdollistaa paitsi työntekijöiden ja organisaatioiden työ- ja toimintakyvyn vaalimisen viime kädessä koko yhteiskunnan kollektiivisen hyvinvoinnin kehittämisen. Työkyvyn edistämisen laaja-alainen yhteiskuntapoliittinen merkitys tulee esille mm. siten, että eri politiikkalohkoilla työhyvinvoinnille on asetettu yhteiskunnallisia tavoitteita. Näin on jo tähän mennessä tapahtunut mm. työeläkepolitiikassa, työterveydenhuollossa, työsuojelussa, elinkeino- ja työvoimapolitiikassa sekä eri organisaatioiden strategisessa kehittämisessä (ks. Järvisalo ym. 2001). Tällainen lähestymistapa vastaa EU:n Lissabonin sopimuksen myötä käynnistynyttä kehitystä, jossa pyritään tarkastelemaan terveyttä ja hyvinvointia läpäisyperiaatteella eri politiikan lohkoilla – “Health in all Policies”.

Työhyvinvoinnin strategista merkitystä ja strategian käytäntöön viemistä korostavat näkökulmat sopivat hyvin myös kuntiin. “Strategian vieminen käytäntöön on tärkeämpää kuin strategian sisältö.” Monissa kunnissa, kuten tässä artikkelikokoelmassa myöhemmin tulee esille, työhyvinvointi on omaksuttu kunnan menestykseen vaikuttavana strategisena valintana. Strategian viemisessä käytäntöön organisaation kattavaksi Ojala & Ahonen viittaavat tutkimustuloksiin (mm. Becker, Huselid & Ulrich 2001), joiden mukaan kolmanneksen parantaminen strategian viemisessä käytäntöön lisää saman verran yrityksen arvoa osakekurssin arvolla mitattuna.

6 Artikkelien keskeiset tulokset

6.1 Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis?

Ensimmäisessä artikkelissa (Kauppinen 2004 a) kysyttiin, miten pienten ja keski-suurten kuntien päättäjät arvioivat kuntiensa tulevaisuuden väestömuutostilanteessa ja miten tässä tarkastelussa mukana olevat kunnat ovat valmistautumassa kiristyvään henkilöstökilpailuun kunnallisen palvelukykynsä säilyttämiseksi. Lisäksi pohdittiin kuntien yleisiä edellytyksiä hallita käsillä oleva muutos. Tarkastelussa olivat uudet palvelutuotantotavat, rakenteiden muutostarpeet ja kuntayhteistyö.

Artikkelin yleinen tarkastelukulma täsmennettiin kahteen väestömuutosnäkökulmaan melko erilaiseen maakuntaan Pirkanmaalle ja Pohjois-Karjalaan ja niissä edelleen kymmeneen pieneen ja keskisuureen (4 000–20 000 as.) kuntaan. Pirkanmaalta mukana olivat Hämeenkyrö, Ikaalinen, Pirkkala, Urjala ja Vammala; Pohjois-Karjalasta Eno, Ilomantsi, Kontiolahti, Lieksa ja Liperi. Kummastakin maakunnasta tarkasteluun valikoitiin kunnat, jotka lähtökohtatilanteeltaan poikkeavat toisistaan muodostaen kuitenkin olosuhteidensa puolesta mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan maakuntansa pienten ja keski suurten kuntien joukossa.

Kuntien valtuutetuille ja johtoryhmien jäsenille huhtikuun alussa 2003 esitellyllä kyselyllä ja kuntajohtajille saman vuoden syksyllä puhelimitse tehdyllä teemahaastattelulla etsittiin vastausta asetettuun tutkimusongelmaan. Erityisenä pyrkimyksenä oli saada uutta tietoa siitä, *miten palvelu- ja rekrytointikyvyyn näkökulmasta pienissä ja keskisuurissa kunnissa valmistaudutaan väestömuutokseen ja sen vaikutuksiin kuntien toimintaan, kuinka hyvin se on tiedostettu ja minkälaisiin toimenpiteisiin kunnissa sen johdosta on ryhdytty tai ollaan ryhtymässä*. Yhtenä näkökulmana oli samaan kokoluokkaan kuuluvien, mutta tulevaisuusnäkökulmastaan erilaisten kuntien tilanteiden ja toimintavaihtoehtojen vertailu ja mahdollisesti toisistaan poikkeavat strategiavalinnat.

Kaikissa tutkituissa kunnissa väestömuutos tulee vuoteen 2030 mennessä olemaan huomattava. Kun vanhushuoltosuhde vuonna 2000 vaihteli näissä kunnissa 15–37 prosentin välillä, vastaavat luvut tulevat ennusteen mukaan vuonna 2030 olemaan 37–99 prosenttia. Toisin sanoen yli 65-vuotiaiden määrä verrattaessa sitä työikäisen väestön määrään tulee parhaissakin väestömuutoskunnissa 2½-kertaisumaan ja kaikkein vaativimmissa väestömuutoskunnissa vanhushuoltosuhteet nousevat lähelle 100 prosenttia. Tällöin kunnassa yhtä yli 65-vuotiasta asukasta kohti

on enää yksi työikäinen henkilö. Työikäisten määrä tutkituissa kunnissa vuonna 2000 oli vielä noin 3–7 työikäistä henkilöä yhtä yli 65-vuotiasta asukasta kohti.

Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan kuntien päättäjät ja virkamiehet ovat tutkimuksen tulosten valossa hyvin tietoisia väestömuutoksen tilastollisesta näkymästä, mutta toteavat yhtä kaikki, että konkreettisia toimenpiteitä muutokseen varautumiseksi kunnissa ei juurikaan ole vielä käynnistetty. Kunnissa pelätään yleisesti palvelukyvyn menetystä tai ratkaisevaa heikkenemistä samoin kunnan rekrytointiedellytysten heikkenemistä.

Päättäjien luottamus kunnan omaan kykyyn ratkaista ongelmat on selvässä yhteydessä väestömuutokseen ja sen synnyttämiin uhkakuviin. Siellä missä tapahtuu väestön kasvua, luottamus omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vahva. Sen sijaan kunnissa, joissa tilanne uhkaa kärjistyä työvoimapolitiittiseksi ongelmaksi vanhusväestön määrän kasvaessa kunnan asukasluvun samanaikaisesti laskiessa, luottamus kunnan omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vähäinen.

Kuntatoimijoiden asenteelliset valmiudet ottaa käyttöön uusia palvelutuotantotapoja ja kehittää erityisesti kuntien yhteistyörakenteita näyttävät kaikissa kunnissa kyselyn perusteella vahvoilta. Kuntien rajat palveluiden tuottamisen rajoina ollaan valmiit ylittämään. Kuntaliitokset eivät saa merkittävästi kannatusta eikä niiden vaikuttavuuteen ongelmien ratkaisuisa uskota.

Palveluiden lisääntyvä ulkoistaminen saa kunnissa kannatusta, mutta jakaa poliittisia mielipiteitä voimakkaasti. Tietoyhteiskunnan paikallistamisen ja verkostoitumisen mahdollisuuksiin luoda uusia palvelutuotannon ratkaisumalleja uskotaan vahvasti. Tietoyhteiskuntakehityksen mahdollisuuksia vahvistaa edellytyksiä alueiden välisten erojen tasaamiseksi tai ainakin niiden kasvun hillitsemiseksi pidetään hyvinä. Pyrkimyksissä parantaa kuntasektorin vetovoimaa työvoimakilpailussa vahvimmin uskotaan työhyvinvoinnin edistämisen vaikuttavuuteen. Myös poliitikot pitävät toimintaa tämän kyselyn perusteella hyvin tärkeänä.

Kuntajohtajat ovat poliitikkoja pessimistisempiä tulevan kehityksen suhteen. Päättäjien valmiuksia tehdä välttämättömiä ratkaisuja epäillään, kunnallisvaalikauden mittaista aikajännettä nähdä ongelman syvyys pidetään auttamattomasti liian lyhyenä ja kuntaorganisaation kykyä reagoida toimintaympäristön suuriin muutoksiin hitaana.

Kuntien erot tulevat esille niin suurina, että samat strategiset linjaukset eivät käy kaikille, vaan jokainen kunta vaatii omat kuntakohtaiset räätälöintinsä. On luultavaa, että kaikkein vaikeimmissa väestömuutoskunnissa mitkään onnistumissuunnitelmat palvelukyvyn säilyttämiseksi eivät välttämättä toimi. Joillekin kunnille omien vahvuuksien tunnistamisen ja niiden hyväksikäytön kautta voi syntyä parhaimmillaankin eväät vain sopeutumisen strategiaan, joka sekin voi vaatia tekijöiltään enemmän osaamista ja taitoa, kuin konsanaan kasvavien ja kehittyvien kuntien menestysstrategian rakentaminen.

6.2 Kuntien uusi yhteistyö – Kainuun malli yhteistyörakenteena

Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa julkaistussa toisessa artikkelissa (Kauppinen 2003) käsiteltiin vuoden 2005 alussa käynnistyvää, eduskunnan säätämään kokeilulakiin perustuvaa Kainuun maakuntakokeilua, joka kokoaa yhteen yhdeksän kainuulaisen kunnan keskeiset peruspalvelutehtävät. Kokeilun yhtenä tavoitteena on reagoida Kainuun maakunnan kuntia erityisen voimakkaasti koskevaan väestömuutokseen ja sen vaikutuksiin.

Alueen kunnissa tehdyllä kuntatoimijakyselyllä tutkittiin sitä, miten kunta-vaikuttajat suhtautuvat Kainuun maakuntakokeiluun uutena yhteistoimintarakenteena ja uskotaanko sen mahdollisuuksiin parantaa Kainuun kuntien edellytyksiä selviytyä tulevista haasteista. Ongelmaa lähestyttiin myös laajemmasta näkökulmasta pohtimalla, voidaanko Kainuun hallintokokeilun kaltaisella uudella kuntien yhteistoimintarakenteella vaikuttaa kuntien palvelukyvyn säilyttämiseen taantuvan kehityksen ja nopean väestömuutoksen tilanteessa.

Aineiston ydin muodostui suoritetusta kyselytutkimuksesta. Sitä täydensivät aihepiiriin liittyvä kirjallisuus, keskeinen tilastoaineisto, valtiollisten ja kunnallisten toimielinten dokumentit, Kainuun mallin valmisteluasiakirjat sekä kirjoittajan omat havainnot. Jonkin verran aineistona lisäksi käytettiin sanomalehtien pääkirjoituksia, artikkeleita ja uutisia.

Väestön ikärakenteen muutos lisää nopeasti erityisesti vanhusväestön terveyspalveluiden kysyntää ja vähentää työikäisen väestön määrää. Tämä asettaa jo lähivuosina Kainuun kunnat vaikeasti ratkaistavien kuntatalouden ja työvoiman saatavuutta koskevien ongelmien eteen. Palvelukyvyn säilyttämiseksi on tehtävä merkittäviä muutoksia nykyisiin palvelurakenteisiin ja -järjestelmiin.

Kainuulaiset kuntavaikuttajat asettivat kuntien välisen yhteistyön kehittämisen Kainuun mallin kaltaisella rakenteella selkeästi kuntaliitosten toteuttamisen ja palveluiden ulkoistamisratkaisujen edelle. Kainuun kunnissa ei uskota juurikaan siihen, että kunnat voisivat tulevaisuudessa rakentaa menestystään kiristyvillä työmarkkinoilla palkkakilpailun varaan. Sen sijaan päättäjien luottamus siihen, että kuntien työnantajapolitiikan suuntaamisessa työhyvinvoinnin edistämisellä voidaan parantaa kuntien rekrytointiedellytyksiä, on vahva. Aktiivisuuden lisäämistä myös ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseksi pidetään tärkeänä.

Kainuun maakuntakokeilua voidaan pitää toistaiseksi pisimmälle vietyinä kuntayhteistyön kehittämishankkeena Suomessa. Kainuulaisessa kuntatoimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ovat siinä määrin syvältä kouraisevia, että tehtävien kokoaminen saa kuntavaikuttajien selkeän tuen, vaikka joistakin kunnallisen itsehallinnon periaatteista joudutaankin tinkimään. Kuntien rajat palveluiden tuottamisen rajoina käytännöllisesti katsoen poistuvat. Sosiaali- ja terveydenhuollon, lukio- ja ammatillisen koulutuksen sekä yleisten kehittämistehtävien kokoaminen synnyttää koko maakunnan kattavan uuden yhteistoimintarakenteen.

Kainuun kuntapalveluiden kokoamisessa on kysymys itse asiassa kuntarajojen sopeuttamisesta. Kuntien rajat eivät varsinaisesti muutu, mutta *kunnallisen*

palvelutuotannon rajat muuttuvat tehtävien siirtyessä kunnista niiden yhteisesti muodostamalle kuntapohjaiselle maakuntahallinnolle. Syntyy siis koko maakunnan kattava, maantieteelliseltä alueeltaan erittäin laaja, mutta asukasluvultaan Suomenkin mittakaavassa korkeintaan suurehkon kaupungin kokoinen palvelukunta. Nykyisille kunnille muotoutuu eräänlainen kansalaiskuntien asema.

6.3 Työhyvinvoinnin edistämisen tila ja tarve kunta-alalla

Kolmannessa artikkelissa (Kauppinen & Utriainen 2004) tutkimusongelma pelkistettiin tarkasteluun siitä, *miten kunnat ovat kiristyvään työvoimakilpailuun valmistautumassa ja mitä kuntien työhyvinvoinnin edistäminen käytännössä on, miten kunnat tässä suhteessa poikkeavat toisistaan ja mitä tekijöitä erojen taustalta voidaan havaita*. Työhyvinvointia ja sen toteutusta lähestyttiin artikkelissa kuntien työnantajapolitiikan näkökulmasta.

Artikkelin aineisto koottiin Kuntatyö 2010 -tutkimukseen kerätyn laajan kyselyaineiston yhteydessä tammi–kesäkuussa 2003. Kysely lähetettiin henkilöstövastaaville kaikkiin Suomen kuntiin (N = 446). Lomakkeista palautui 312 eli 69,9 prosenttia. Vastausprosenttia voidaan näin ollen pitää erittäin korkeana. Tutkimusaineisto on kokonaisuudessaan esitelty Kuntatyö 2010 -tutkimusjulkaisussa (Forma, ym. 2004). Artikkelin toisena kirjoittajana oli terveystieteen maisteri Kati Utriainen Oulun yliopiston Terveystieteen laitokselta.

Henkilöstöasioista vastaavat valittiin kyselyn kohderyhmäksi, koska heidän oletettiin tuntevan parhaiten kuntien työhyvinvointia edistävää toimintaa. Vastaajista hieman yli 90 prosenttia arvioi tuntevansa oman kuntansa työhyvinvointitoimintaa melko hyvin tai hyvin. Vastaajien näkemysten voidaan näin ollen olettaa luotettavasti tuovan esille kunnan työhyvinvointia edistävän toiminnan kehittyneisyyden, sisällön, panostukset ja tulevat suunnitelmat.

Kyselytuloksia analysoitiin jakamalla kunnat karkeasti kolmeen ryhmään henkilöstövastaavien esittämien arvioiden perusteella. Näin syntyneen ryhmittelyn pohjalta tutkittiin sitä, mitä työhyvinvoinnin muotoja kunnissa on viimeisen kahden vuoden aikana ollut käytössä, eli mitä työhyvinvoinninedistäminen on konkreettisesti ollut. Työhyvinvoinnin edistyneisyyttä tarkasteltiin eri kuntaryhmissä myös suhteessa kuntien taloustilanteeseen ja kuntakokoon. Kuntakohtaisten erojen lisäksi selvitettiin, onko toiminnan kehittyneisyydessä havaittavissa myös alueellisia eroja.

Artikkeli julkaistiin kunta-alan keskeisten toimijoiden Suomen Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Kuntien eläkevakuutuksen laajassa Kuntatyö 2010 -tutkimusjulkaisussa syksyllä 2004 (Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla, (toim.) Forma & Väänänen 2004).

Artikkelin tulokset tuovat esille sen, että vaikka työhyvinvointitoimintaa toteutetaan lähes kaikissa Suomen kunnissa, kuntakoko ja kunnan taloudellinen tilanne vaikuttavat toiminnan laajuuteen ja sisältöön. Pienissä kunnissa toiminta on vähäisempää kuin suuremmissa kunnissa. Taloudeltaan tiukalla olevat kunnat ovat työhyvinvoinnin edistämisessään suppea-alaisempia kuin vahvan ja vakaan talou-

den kunnat. Noin joka viides (21 %) tutkituista kunnista lukeutui työhyvinvointitoiminnan edistyneisyyden mittauksessa kärkikaartin, 53 prosenttia keskikastiin ja 26 prosenttia peränpitäjien ryhmään.

Kehittyneimmissä tyhy-kunnissa toiminta on monipuolista, lähes kaikkiin työhyvinvoinnin osa-alueisiin ulottuvaa. Mitä kauemmaksi kärjestä jäädään sitä vähemmälle huomiolle jäävät mm. johtamisen ja esimiestyön kehittäminen, uudelleen sijoittaminen, ammatillinen kuntoutus, vuorovaikutustaitoja edistävä koulutus, työhön perehdytys, työaikojen joustavuuden parantaminen, kiireen ja aikapaineen vähentäminen, henkisen ja fyysisen väkivallan uhan vähentäminen, terveellisten ravintotottumusten edistäminen, alkoholin käytön ja sen aiheuttamien haittojen vähentäminen sekä muutosten ja kriisien hallinnan tehostaminen.

Kunnissa joissa työhyvinvoinnin edistäminen on suppea-alaisempaa, on kuitenkin melko yleisesti käytössä lääkinnällinen kuntoutus, terveysliikunnan järjestäminen ja tukeminen, ergonomian, työtilojen ja työvälineiden toimivuuden sekä työturvallisuuden parantaminen.

Aluetarkastelun mukaan kärkikuntia on selvästi eniten (29 %) ja peränpitäjiä vähiten (14 %) Etelä--Suomen läänin alueella. Lapissa vastaavasti kärkikuntia on vähän, mutta myös peränpitäjiä vähän. Kuntien selkeä enemmistö asettui siellä keskikastiin (77 %). Peränpitäjäkuntia erottui muita alueita useammin Länsi-Suomen läänin alueelta (31 %). Alueiden väliset erot mittauksessa olivat yleisesti ottaen kuitenkin vähäisiä ja toiminnan alueelliset kehittyneisyysprofiilit näin ollen melko samankaltaisia.

Kokonaisvaltaisen työhyvinvointitoiminnan toteuttamisessa näyttäisi tutkimuksen tulosten perusteella olevan kunnissa vielä paljon tehtävää ja mahdollisuuksia.

6.4 Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä

Neljännessä artikkelissa "Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä" (Kauppinen 2004 b) kysyttiin, *missä määrin kunnan työntekijöiden työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistäminen on omaksuttu osaksi kunnan tulevaisuusstrategiaa ja kunnallisen rekrytointi- ja palvelukyvyn turvaamista sekä minkälainen painotus kokonaisvaltaisella työhyvinvoinnin edistämisellä on kuntatalouden ja kuntien työnantajapolitiikan osana*. Samalla tutkittiin myös kunnallisten toimijaryhmien asennoitumista ja valmiuksia työhyvinvoinnin edistämiseen kunnissa. sekä sitä, mikä yhteys kunnan poliittisten ja muiden toimijoiden myönteisemmällä tai kielteisemmällä asennoitumisella ja kunnan taloudellisella asemalla näyttäisi olevan työhyvinvoinnin edistämisen *tahtotilaan, toiminnan laajuuteen, panostuksiin sekä koettuihin tuloksiin*

Myös tämän artikkelin perusaineiston muodosti vuoden 2003 alkupuolella koottu Kuntatyö 2010 laaja kaikkiin kuntiin ulottunut asiantuntijakysely. Kuntien henkilöstöasioista vastaaville lähetetyssä kyselylomakkeessa esitettiin yhteensä

54 kunnissa toteutettavaan työhyvinvointityöhön liittyvää kysymystä. Tavoitteena oli koota tietoa työhyvinvoinnin edistämisen yleisistä puitteista, eri toimijaryhmien asenteista sekä toimintaan liittyvistä ongelmista erikokoisissa kunnissa. Kuntien ryhmittely eri kokoluokkiin suoritettiin kuntien vakituisen henkilöstömäärän perusteella siten, että pienten kuntien ryhmän muodostivat alle 250 työntekijän, pienehköjen kuntien 251–500 työntekijän, keskikokoisten kuntien 501–1 000 työntekijän ja suurten kuntien yli 1000 työntekijän kunnat. Jaottelun avulla pyrimyksenä oli saada selville, miten työhyvinvointitoimintaa ja sen edellytyksiä koskevat tulokset muuttuvat siirryttäessä pienistä kunnista suurempiin. Artikkelissa vuoden 2003 asiantuntijakyselyn aineistoa a) analysoidaan sellaisenaan, sekä b) eräiltä osin verrataan vuoden 2000 alussa kerättyyn, aikaisemmin julkaisemattomaan kyselyaineistoon.

Kattava, kaikki työhyvinvoinnin osa-alueet sisältävä työhyvinvoinnin edistäminen, on Suomen kunnissa vielä melko harvinaista. Sen toteutuksen edellytykset ja tahtotilat vaihtelevat kunnittain. Panostusten valossa ne vaikuttavat paremmilta suuremmissa kunnissa. Näiden kuntien muitakin edellytyksiä menestystä myös kirstyvässä työvoimakilpailussa voidaan pitää pieniä ja syrjäisempiä kuntia parempina. Huoltosuhdemuutokset kohdataan voimakkaimmin suurista keskuksista etäämmällä sijaitsevilla kunnissa, joissa väestön ikääntyminen aiheuttaa erityisesti terveyspalveluiden tarpeen kasvua. Kun työikäisen väestön määrä samanaikaisesti vähenee rajusti, voidaan joutua ratkaisemattomien yhtälöiden eteen. Työvoima ja taloudelliset resurssit eivät kaikissa tapauksissa riitä kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseen.

Tulosten mukaan näyttää siltä, että noin joka viidennessä kunnassa työhyvinvointi mielletään kunnan strategiseksi menestystekijäksi. Suurten ja pienten kuntatyönantajien välillä erot tässä suhteessa tulivat kuitenkin esille huomattavina. Alle 250 työntekijän kunnissa työhyvinvointi on omaksuttu strategisena valintana vain joka kymmenennessä tapauksessa. Vastaavasti yli 1 000 työntekijän kuntaryhmässä lähes joka toisessa kunnassa se on nostettu kunnan menestykseen vaikuttavaksi strategia-alueeksi.

Työelämän kehittämisen erilainen tahtotila erilaisissa kunnissa tuli tässä tarkastelussa muutoinkin selvästi esille. Mitä suurempi kunta, sitä monipuolisempi ja kattavampi kuntatyöelämän kehittämisen arsenaali on. Suurista kuntatyönantajista (yli 1 000 työntekijää) esimerkiksi uudelleensijoitus on käytössä yli 80 prosentissa ja pienimmässä kuntatyönantajaryhmässä (alle 250 työntekijää) vain 10 prosentissa. Vastaava asetelma toistui paljolti samankaltaisena työhyvinvointitoiminnan eri osa-alueita tarkasteltaessa.

Kysymys ei kaikissa tapauksissa ole kuitenkaan tahtotilan puutteesta, vaan enemmän toiminnan edellytysten ja ehkä tarpeidenkin erilaisuudesta. Varsinkin pienissä kunnissa koetaan, että taloudellisten resurssien ja ajan puute asettavat toiminnalle rajoituksia. Pienissä kunnissa ei ole voitu palkata työvoimaa tämän tehtäväalueen hoitamiseen.

Ainakin jossakin määrin toimintaa haittaavaksi tekijäksi vastaajat, 312 kunnan henkilöstöasian hoitajat, kokivat sen, että kunnan poliittiset päättäjät eivät

ymmärrä työhyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä. Toimijaryhmävertailussa poliitikot tulivatkin esille “epäedukseen” nihkeimmin työhyvinvoinnin edistämiseen suhtautuvana ryhmänä verrattaessa heitä ammattiyhdistystoimijoihin, työterveys-huoltoon ja kunnan virkamiesjohtoon. Merkille pantavaa on, että myös kunnan esimiestaso koettiin poliitikkojen rinnalla tyhy-asenteissaan muita ryhmiä kielteisemmäksi.

Lähes kaikki henkilöstövastaavat (97 %) uskoivat ainakin jossakin määrin toiminnan taloudelliseen hyödyllisyyteen. Koetut tulokset tähänastisesta toiminnasta enemmistö vastaajista arvioi kuitenkin vain “melko hyväksi”.

Tulevaisuudessa työhyvinvoinnin edistämisen tahtotila paljolti riippuu siitä, kuinka selkeästi kyetään osoittamaan toiminnan vaikutus kunnalliselämän “kovaan ytimeen”, kuntatalouteen. Se lisännee poliitikkojen valmiutta tiukoissakin taloustilanteissa toimintaan panostamiseen. Yhteyden osoittaminen sairauspoissaolojen määrään, työssä jaksamiseen ja pidempiin työuriin vaikuttaa suoraan kunnan palvelukyvyn säilymiseen henkilöstökilpailukykyyn muuttuvissa tilanteissa.

Työhyvinvointia edistävää toimintaa voidaan henkilöstövastaavien vastausten perusteella ehkä eniten kritisoida siitä, että se on edelleenkin pitkälti työpaikan normaaleista toiminnoista irrallaan tapahtuvaa yksittäisten toimenpiteiden toteuttamista ilman kattavaa kokonaisotetta. Kokonaisvaltaisten työhyvinvointiohjelmien laatiminen varsinkin väestömuutoskuvaltaan vaikeimmissa kunnissa näyttäisi tarpeelliselta. Toiminnan kehittämisen kannalta keskeiseksi tavoitteiksi koko kuntasektoria ajatellen voidaan pelkistää toiminnan nivouttaminen osaksi työpaikkojen arkea, sekä työhyvinvoinnin edistämisen laadun kehittäminen ja toiminnan monipuolistaminen.

7 Johtopäätökset

Tämän artikkelikokoelman tutkimusongelma pelkistettiin kuntien palvelukyvyyn säilyttämisen näkökulmasta tutkimuskysymykseen: *Miten kunnat ovat valmistautumassa väestömuutoksen vaikutuksiin palvelukykynsä turvatakseen sekä mitä vaatimuksia väestömuutos näyttäisi asettavan kuntarakenteille, palvelutuotannolle ja kuntien työnantajapolitiikalle?*

Vastauksen saamiseksi ongelmaa lähestyttiin analysoimalla aihepiiriin liittyvää ajankohtaista yhteiskuntapoliittista ja kunnallistieteellistä tutkimusta sekä suorittamalla neljä empiiristä kuntayhteistyön muotoja, uusia palvelutuotantomenetelmiä ja työhyvinvoinnin edistämistä käsitellyttä tutkimusta. Kuntien uusia yhteistyörakenteita, palvelutuotannon vaihtoehtoja ja kuntien strategioita muuttuvassa tilanteessa selvittäneiden artikkeleiden (1 ja 2) näkökulmat olivat tutkimusongelmasta johdettuja. Tutkimuksen kohteeksi valituissa kunnissa tehtyjen kyselyiden vastaajina olivat poliitikot ja virkamiehet pienissä ja keskisuurissa kunnissa kolmessa toisistaan melko paljon tulevaisuuskuvaltaan poikkeavassa maakunnassa (Kainuu, Pohjois-Karjala, Pirkanmaa).

Pääosin tulokset vahvistavat tutkimuksen lähtökohdaksi asetetun teoreettisen asetelman kunnallisen päätöksenteon mahdollisuuksista hallita edessä olevia vaativia muutostilanteita. Väestömuutos on kuntien toimintaympäristöä ajatellen tekijä, joka tulee jakamaan kuntia suotuisiin ja epäsuotuisiin ympäristöihin. Väestömuutostilanteeltaan suotuisa toimintaympäristö antaa kunnalle hyviä mahdollisuuksia tehdä strategiset valintansa siten, että se tulevaisuudessakin onnistuu tehtävissään, vaikka näissäkin tapauksissa palvelutuottamisen rakenteita ja vaihtoehtoja joudutaan tarkastelemaan. Erittäin ”epäsuotuisaksi” muuttuva toimintaympäristö voi viedä kunnan päättäjiltä ja organisaatiolta loputkin edellytykset palvelukykynsä turvaamiseksi. Tulosten valossa näyttäisi siltä, että väestömuutoksen seurauksena jako menestyjiin ja häviäjiin korostuu. Kunnallisen päätöksenteon pelikentällä monet suomalaiset kunnat ovat vaarassa joutua epäsuotuisten kontingensitekijöiden vaikutuksesta Myrdalin spiraalin alaspäin kiertävään noidankehään, jolloin kuntien edellytykset huolehtia asukkaidensa peruspalveluista yksinkertaisesti katoavat. Tutkimus vahvistaa viime aikoina esitettyjä osin ehkä poleemisia-kin puheenvuoroja (mm. Kettunen 2003) siitä, että monien kuntien tulevaisuusnäkymät ovat niin vaikeat, että kaikki kunnat eivät yksinkertaisesti tule selviämään.

Pienten ja keskisuurten suomalaisten kuntien joukossa ei kuitenkaan ole vain hyvin suotuisia tai erittäin epäsuotuisia toimintaympäristöjä. Pääosa kunnista aset-

tuu päätöksenteon pelikentällä lähemmäksi keskimääräistä olotilaa ja tulevaisuusnäkymää, osa melko suotuisiin osa melko epäsuotuisiin ympäristöihin. Tällöin resursseja ja kehittämisen mahdollisuuksia on olemassa ja näköpiirissä. Kysymys onnistumisesta pelkistyy siihen, minkälaisilla strategisilla valinnoilla kuntapäätäjät oman kuntansa tulevaisuuteen suuntaavat. Monilla kunnilla on edellytyksiä selviytyä, jos strategiavalinnat osuvat kohdalleen ja tehtyt valinnat muodostavat aidosti paikallisesti toteutettavan kunnallispolitiikan perustan. Mitkään kunnat eivät voi jäädä “ajopuuna” odottelemaan, että tilanteet muuttuisivat itsestään tai että valtio ratkaisisi ongelmat. Kuntien on kaikissa tapauksissa yritettävä ennakoida toimintaympäristössään tapahtuvat muutokset ja tehtävä sen perusteella muutoksen hallinnan kannalta välttämättömät organisatoriset, toiminnalliset ja talouttaan koskevat ratkaisunsa. Silloin kun koko toiminnan alasajo ja rakenteelliset ratkaisut ovat väistämättä edessä, tulisi senkin prosessin olla mahdollisimman hallittu.

Tarve oman paikkansa asemoimisesta päätöksenteon pelikentällä ei koske ainoastaan maakuntien reuna-alueiden kuntia ja niiden sopeutumisen hallittua toteutusta, vaan myös sellaisia kasvukuntia, jotka lisäävät väestöään, mutta joissa vanhusväestön määrän erittäin voimakas kasvu luo paineen suuriinkin kuntatyön ja -organisaation rakenteiden muutoksiin. Se, onko toiminta ennakkoivaa vai ainoastaan “tässä ja nyt” tai peräti vasta jälkikäteen muutoksiin reagoivaa, muodostaa hallitun ongelmanratkaisun kannalta keskeisen kysymyksen. Hyvinvointipalvelujen kannalta ongelma pelkistyy lopulta siihen, miten kunnat pystyvät säilyttämään palvelukykynsä muuttuvassa tilanteessa.

Tutkimus antoi siis hyvin selvän vastauksen siihen, että kunnissa tilanteet ovat voimakkaasti toisistaan poikkeavia, väestömuutoksen seurauksena kuntien väliset erot tulevat edelleen kasvamaan ja näistä eroavuuksista johtuen kuntien usko mahdollisuuksistaan ratkaista väestömuutoksen seurauksena syntyvä tilanne on hyvin vaihteleva. Kuntien tietoisuus väestömuutoksen demografiasta on yleensä selkeä, mutta pitkälle vietyjä strategioita tilanteen hallitsemiseksi ei juurikaan ole. Valmistautuminen väestömuutoksen vaikutuksiin on vielä vähäistä. Erilaisten kuntien päätöksenteon mahdollisuudet ja liikkumatila muodostuvat väestömuutostekijöiden vaikutuksesta hyvin erilaisiksi. Se reaalityodellisuus, jossa pirkantaalainen kunta Tampereen kupeessa toimii, on jo nyt “eri maailma”, kuin samankokoisen itäsuomalaisen rajakunnan toimintaympäristö. Erot tästä pitäen tulevat kasvamaan entisestään.

Pienten ja keskisuurten kuntien kyky menestyä kiristyvässä työvoimakilpailussa on heikko varsinkin Itä- ja Pohjois-Suomessa. Artikkeleissa tullaan siihen päätelmään, että olemassa olevilla kuntatalouden rakenteilla nykytasoisten peruspalveluiden ylläpitäminen ei ole mahdollista kunnissa, joissa kunnan vanhushuoltosuhde nousee yli 50 prosentin tason. Hyvinvointipalveluiden turvaaminen kaikkien kuntien asukkaille edellyttää näin ollen kuntarahoituksen järjestelmien uudistamista ja subjektiivisten oikeuksien tarkastelua.

Kunnat joutuvat oman tulevaisuutensa suunnittelussa tunnistamaan oman “kuntapersoonallisen” tilanteensa ja hahmottamaan sen perusteella oman strategiansa, eräänlaisen merikortin, jota noudattaen ja johon sitoutuen tulevaisuuteen suunnat-

taan. Kunnat joutuvat kyseenalaistamaan voimassa olevia rakenteitaan, toimintatapojaan, johtamiskäytäntöjään, palvelutuotantosisältöjä ja työnantajapolitiikkaansa. Koko toiminnan perustarkoitus ja sen taustalla olevat arvot ja arvoperusta joutuvat toimintaympäristöjen muuttuessa kuntapäätäjien puntariin. Kuusen (1961, 17) ajattelua seuraten kansalaisen paras on asetettava yhteiskuntapolitiikan päämääräksi. Silloin rakennekin on vain väline päämäärän saavuttamiseksi. Uusien ratkaisujen etsimisessä minkään vanhan rakenteen tai toimintaperiaatteen säilyttäminen ei saa olla niin ”koskematon”, ettei entistä voida korvata uudella, jos kansalaisten hyvinvointi ja oikeudenmukaisuuden toteuttaminen sitä edellyttävät.

Kuntien tulevaisuutta koskevassa pohdinnassa ei voida syrjäyttää kysymystä kunnallisen demokratian toimivuudesta. Kunnat, jotka monessa tapauksessa ovat edelleen kiinteässä resurssiriippuvuussuhteessa valtioon sekä monien muiden ulkoisten muutosten paineissa, saattavat mm. johtamisjärjestelmiensä uudistamisessa joutua pohtimaan uudesta näkökulmasta kunnallisen demokratian vaatimusten toteutumista. Niiranen kysyi kuntien vapaakuntakokeiluun liittyneessä erityisesti sosiaalitointa koskeneessa tutkimuksessaan (1991, 128), pakeneeko valta kunta-laista sen sijaan että kuntalainen saisi siitä otetta ja antavatko poliittinen päätöksentekokulttuuri ja viranhaltijat kuntalaisille tilaa. Niirasen pohdintaa seuraten voi 2000-luvun alussa esittää jatkokysymyksen, kuinka paljon tosiasiallista demokratiatilaa kunnan päätöksentekijöille ja toimivalle demokratialle päätöksenteon pelikentällä jää, jos resurssien asettamat reunaehdot niin talouden kuin henkilöstönkin osalta muuttuvat entistä vaativimmiksi tilanteessa, jossa palvelukyvyyn edellytysten pitäisi palvelutarpeen määrän kasvaessa pikemminkin parantua? Toimivatko hyvinvointiyhteiskunnan arvot ja kyetäänkö perusoikeuksien mukainen turva kaikille demokratian pelisääntöjen mukaisesti siinäkin tilanteessa turvaamaan, ovat avainkysymyksiä.

Kuntien palvelukyvyyn säilyttämisen näkökulmasta ongelman ratkaisun keskiöön asettuvat toisaalta valtiovallan koko kuntakenttää ja julkista sektoria koskevat ratkaisut ja toisaalta kuntien yksin tai muiden kuntien kanssa yhteistoiminnassa toteuttamat strategiavalinnat. Ajopuuna virtaan asettuminen toteuttaa suurella todennäköisyydellä ne uhkakuvat, jotka väestökehitys asettaa sadoille Suomen kunnille: ilman toimenpiteitä kuntien palvelukyky menetetään ja edessä pahimmillaan on perusoikeuskonfliktitilanne – perustuslain säädöksiä kansalaisten oikeuksista ei voida toteuttaa. Jos edellytyksiä päätöksenteon pelikentällä on vielä olemassa ja kontingenssiteorian keskeiset osajärjestelmät, strateginen, operationaalinen, inhimillinen ja hyvän johtamisen osajärjestelmä toimivat kunnassa, edellytykset sisäisten kontingenssitekijöiden vahvistumiselle todennäköisesti paranevat myös vaativissa väestömuutosoloissa.

Palvelutyön kannalta oleellisten edellytysten kadottua kunnalla ei ole mahdollisuutta enää huolehtia hyvinvointiyhteiskunnan arvojen ja oikeudenmukaisuuden periaatteiden toteutumisesta. Kunta on tällöin tullut tiensä päähän. Ajautuvatko asiat näin pitkälle ennen kuin kuntayksikkö poistuu kuntien joukosta, riippuu paitsi kunnasta itsestään myös valtion kuntapolitiikan linjauksista. Pakkoliitoksia nykyisen kuntalainsäädännön mukaan ei voida toteuttaa, vaan ratkaisuvälillä on

aina kunnilla itsellään. Lähitulevaisuudessa valtion suurempaa mahdollisuutta vaikuttaa kannustimien lisäksi myös pakotteilla kuntien liitosratkaisuihin, tultaneen arvioimaan. Pidän tätä perusteltuna. Kunnallisen itsehallinnon palveluedellytysten varmistaminen ja oikeudenmukaisuusperiaatteen toteuttaminen voisivat olla perusteluna myös sille, että valtioneuvostolla olisi ainakin rajoitettu mahdollisuus myös pakkoliitosten toteuttamiseen.

Kuntaliitosten mahdollisuuksiin ratkaista edessä olevat ongelmatilanteet ei kuntapäätäjien keskuudessa juurikaan uskota. Patenttilääkkeeksi niistä ei näyttäisi olevan. Palveluiden tuottamisen vaihtoehtoiset toteuttamistavat, kuntayhteistyön tiivistäminen, verkostoituminen, uuden teknologian hyväksikäyttö, työantajapolitiikan uudet linjaukset ja maksullisten palveluiden kehittäminen ovat tulosten valossa selvästi kuntaliitosta merkittävämpiä esiin nousevia ratkaisuvaihtoehtoja kuntien palvelukyvyn säilyttämisen ja palvelutuottavuuden kohottamisen kannalta.

Kuntasektorinkin piirissä mietitään tällä hetkellä ratkaisuja, joilla yhtäältä voitaisiin pidentää työurien kestoa ja toisaalta onnistuttaisiin vahvistamaan työnantajien edellytyksiä menestyä kilpailussa työvoimasta tilanteessa, jossa työikäisen väestön määrä voimakkaasti pienenee suhteessa työvoiman ulkopuolella olevan väestön määrään. Kaikkien kuntien kannalta muutostilanteessa korostuu niiden onnistuminen tarvitsemansa henkilöstön rekrytoinnissa. Hyviltäkin palveluilta putoaa pohja, jos palveluiden tekijät loppuvat. Useimmissa kunnissa on ainakin orastavaa valmiutta työnantajapolitiikan kehittämiseen, halukkuutta työnantajamaiseen parantamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin panostamiseen. Merkille pantavaa on päättäjien ja muiden keskeisten kuntatoimijoiden myötäsukaisuus edistää paikallisin toimin myös ulkomailta tulevan työvoiman rekrytointia.

Kunnat joutuvat väestömuutostilanteessa etsimään ratkaisuja monelta suunnalta. Kahdessa tämän kokoelman artikkelissa on keskitytty kuntatyönantajan toimintaan työhyvinvoinnin edistämisessä. Tutkimustulokset vahvistavat käsitystä siitä, että työnantajapolitiikassaan kunnat voivat vaikuttaa menestymiseensä varmimmin juuri työhyvinvointia edistämällä. Kontingenssiteoreettisessa mielessä näiltä osin kysymys on kasvavan huomion kiinnittämisestä kunnan inhimillisen pääoman/osajärjestelmän vahvistamiseen. Työhyvinvoinnin edistämisen vaikutukset voivat olla kuntatalouden tilaa kohentavia, henkilöstön työkykyä, osaamista ja sitoutumista vahvistavia, työuria pidentäviä, palvelutuottavuutta ja kunnan henkilöstökilpailukykyä parantavia.

Tutkimuksen artikkeleissa vahvistuu käsitys siitä, että sekä ulkoiset että sisäiset toimintaympäristötekijät vaativat kuntien henkilöstöltä valmiuksia toimia jatkuvassa muutoksessa. Muutostilanteita käsitelleissä tutkimuksissa on todettu, että muutoksiin usein liittyvä epävarmuus on keskeinen työhyvinvointitekijä (Lehto & Sutela 2004). Toisaalta eheyttä ja vakautta lisäävät toimet voivat vahvistaa jakamisen kokemusta (Antonovsky 1981; Ylikoski 1993, 96–97). Kunnan työnantajapolitiikka ja sen osana henkilöstön osaamisesta, toimintakyvystä, terveydestä ja viihtymisestä huolehtiminen muodostuvat näin ollen entistä selvemmin kunnan menestys- ja kilpailutekijöiksi. Henkilöstöä ei jatkossa ole valittavissa enää run-

sauden markkinoilta, vaan kuntien vetovoiman työnantajina on kehityttävä kilpailukykyisemmäksi niukkenevilla ja entistä laatu- ja tietoisemmilla henkilöstömarkkinoilla.

Pääosasta kuntia vielä puuttuu kokonaisvaltainen henkilöstön työhyvinvoinnin edistämistoiminta. Poliittiset päättäjät, joiden tuki on tärkeä edellytys toiminnan kehittymiselle, eivät kaikilta osin varsinkaan pienimmissä kunnissa vielä näytä mieltävän toimintaa kunnan palvelukykyyn ja menestymiseen vaikuttavana tekijänä. Tätä taustaa vasten kunnilla olisi melko yleisesti tarvetta henkilöstö- ja rekrytointipolitiikkansa kehittämiseen. Poliitikkojen suhtautumisessa työhyvinvoinnin edistämiseen tutkimus tuotti kuitenkin kaksi erilaista tulosta. Poliitikot itse pitivät toimintaa erittäin tärkeänä kunnan menestyksen ja tulevaisuuden kannalta (Kauppinen 2004 a) kun taas kuntien henkilöstövastaavat arvioivat poliitikot toimintaan kaikkein kielteisimmin suhtautuvaksi toimijaryhmäksi ja jossakin määrin esteeksi toiminnan kehittämiseksi (Kauppinen 2004 c).

Tutkimustyön aikana nousi esiin havainto siitä, että kuntien palveluksessa olevan henkilöstön työkykyä ja hyvinvointia tarkastellaan tutkimuksissa paitsi yleisesti myös eri sektoreilla työskentelevien henkilöstöryhmien kannalta. Vähemmälle huomiolle sen sijaan ovat jääneet esimiesten ja varsinkin kunnanjohtajien työkyvyn ja hyvinvoinnin kysymykset. Lähes kaikissa yhteyksissä kuitenkin tulee esille se, että työhyvinvoinnin edistäminen kunnissa liittyy läheisesti johtamiseen ja esimiestyöhön. Jotta kuntajohtajat ja eri tehtävissä työskentelevät esimiehet erilaisissa kuntaoloissa voisivat sitoutua ja kehittyä hyviksi ”työkyvyn johtajiksi”, heidän oman työkyvyn ja hyvinvoinnin tilaan ja edellytyksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Olisi tutkittava, mikä on kuntajohdon ja kunta-alan esimiestason työhyvinvoinnin tila, miten siitä pidetään huolta ja kuka tai ketkä siitä kunnassa ovat vastuussa.

Suuren haasteen lähivuosien ongelmatilanteiden ratkaisemisessa muodostaa se, kyetäänkö yhtäältä eläkepoliittisilla ratkaisuilla ja toisaalta kuntien työnantajapolitiittisilla strategiavalinnoilla myöhentämään kuntien palveluksessa olevien eläkkeellesiirtymisikää. Kunta-ala on asettanut tavoitteeksi keskimääräisen eläkeiän nostamisen vuoden 2001 57,8 vuoden tasosta kolmella vuodella. Tämän tavoitteen saavuttamisella olisi huomattavia vaikutuksia niin itse peruspalvelutyölle kuin kuntataloudellekin.

Pitemmällä tähtäimellä tärkeäksi kuntatyön kilpailukykyä ja tulevaisuutta ajatellen muodostuu se, onnistutaanko kunnissa eläkkeelle siirtyvän henkilöstön lisäksi huolehtimaan myös nuoremasta työvoimasta, sen osaamisesta, työkyvystä ja hyvinvoinnista. Kehittynyt työhyvinvoinnin edistäminen kattaa kaiken ikäisen henkilöstön ja työhyvinvoinnin kaikki keskeiset osa-alueet.

Kuntien työhyvinvoinnin edistäminen voidaan nähdä osana organisaation laatu- ja työtyötä. Työhyvinvointi ja laatu- ja järjestelmät eivät kilpaile keskenään vaan täydentävät toisiaan. Työhyvinvoinnin omaksuminen osaksi työyhteisön normaalia toimintaa vahvistaa kunnan edellytyksiä parantaa palvelutuottavuuttaan ja kykyään toimia avautuvien markkinoiden tilanteessa kilpailukykyisesti. Työhyvinvoinnin edistäminen kunnissa liittyy sen merkityksen ja vaikuttavuuden tiedostamiseen ja

tätä kautta syntyvään poliittisen ja ammatillisen johdon valmiuteen sitoutua toiminnan kehittämiseen osana työyhteisön normaalia "toimenkuvaa". Työhyvinvoinnin vaikuttavuuden mittaamisen välineiden edelleen kehittäminen on tärkeää, jotta esimerkiksi kunta-alalla lisääntyvä työhyvinvoinnin tutkimus voisi tätä kautta osoittaa entistä luotettavammin toiminnasta syntyviä tuloksia yksilön työkyvyn, organisaation menestymisen ja laajemman yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osalta. Kuten Pelletier toteaa, mitä kovemmat tieteelliset kriteerit tutkimukselle asetetaan, sitä epäjohdonmukaisemmilta taloudelliset tulokset vaikuttavat (Pelletier 1999). Tulevassa Kuntatyö 2010 tutkimus- ja kehittämistoiminnassa työhyvinvoinnin mittaamisen problematiikka ja mittausvälineiden osumatarkkuuden parantaminen voisi muodostua kehittyväksi toimintalohkoksi.

Väestömuutoksen vaikutusten hallinnassa kunnista itsestään riippuvina tekijöinä avainasemaan nousevat kuntatalouksien ja toiminnan sopeutuminen muutokseen sekä kuntien välisen yhteistyön syveneminen, uudet kuntien väliseen työnjakoon perustuvat palvelurakenteet ja vaihtoehtoiset tavat tuottaa palveluita. Tämän tutkimuksen tulosten valossa suomalaisten kuntapäätäjien valinnat viittaavat haluun kehittää toimintaa muuttuvissakin oloissa niin, että hyvinvointipalvelut säilyvät ja kansalaisten yhtäläisistä oikeuksista pidetään kiinni. Jotta nämä "arvot" kestävät tulevaisuudessakin, kuntatoimijoilla on valmiuksia kyseenalaistaa nykyisiä rakenteita, ottaa käyttöön uusia, ylittää ja jopa poistaa kuntarajoja palveluiden tuottamisen rajoina.

Tahtotilaa kuntapäätäjillä näyttäisi olevan, mutta miten ovat strategiat, miten tulevaisuuteen suunnataan. Vaikka väestömuutoksen haastavuus tiedostetaan, kuntien omista tilanteista johdetut strategiat ja strategioiden toteuttamiseen liittyvä konkreettinen eteneminen ja kunnallispoliittiset päätökset eivät ole seuranneet ajatuksellista ja poliittista valmiustilaa. Kuntastrategioiden implementoinnin vaikeus tulee esille. Kunta-alaan liittyvässä keskustelussa tämä vaikeus liitetään usein päätöksenteon eripuraisuuteen ja kunnallisen johtamisjärjestelmän ongelmiin.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että tärkeäksi kysymykseksi muodostuukin se, miten tahto muutetaan toiminnaksi. On oletettavaa, että nyt ja tulevaisuudessa kuntien hyvä tai huono politiikka palkitsee tai kostautuu aikaisempaa nopeammin. Huonoa politiikkaa on se, että strategia ei muutu toiminnaksi. Jos taas muuttaminen toiminnaksi osoittautuu mahdottomaksi, kysymys voi olla siitä, että strategia on tosiasiasa virheellinen eikä sitä ole onnistuttu laatimaan osaksi oman toimintaympäristön reaali maailmaa. Kuntien strategiatyössä kysymys implementoinnista olisi nostettava mission näkemisen, vision hahmottamisen, skenaariotyön ja tavoitteiden määrittelyn ohella strategiaan oleellisesti kuuluvaksi osaksi. Ilman implementointia strategia on arvoton.

Kuntajohtamisen jakaantuminen poliittiseen ja ammatilliseen johtajuuteen on osoittautunut ainakin eräiltä osin vaikeaksi johtamiskonseptiksi kuntatyön entistä nopearytmisimmissä muutostilanteissa. Poliittisen ja ammatillisen johtamisen roolien sopivuus nykykuntajohtamiseen ja näiden roolien tarpeellinen uudistuminen voisivat luoda kehittyviä edellytyksiä kuntien strategiatyölle ja strategiselle johtamiselle.

Uusien ratkaisumallien soveltamiseen käytäntöön liittyy kunnissa useimpien sekä päätöksenteon valmiuksista että periaatteellisista lähtökohdista seuraavia esteitä. Suomalaisen kunnallishallinnon itsehallintoperiaate aiheuttaa kysymyksiä samoin kuin markkinaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvät mahdolliset ongelmat, kuten palveluiden oikeudenmukainen saatavuus kaikille kansalaisille sekä kysymys siitä, voidaanko peruspalveluiden tuottamisessa hyväksyä voitontavoittelu, joka yksityiselle sektorille on normaali ja toiminnan jatkuvuuden kannalta hyväksyttävä lähtökohta.

Tutkimustyön kuluessa esiin nousi kysymys, voitaisiinko sen ohella, että käsitellään väestömuutosta yhteiskuntapolitiikan lähiajan ongelmien ja rakenteellisten muutostarpeiden näkökulmasta, nähdä ikääntyvät entistä terveemmät ja keskimääräisesti aikaisempaa pidempään elävät suomalaiset myös voimavarana, yhtenä resurssina väestömuutoksen haasteiden kohtaamisessa. Kuntien pelikentän hahmottaminen jääkin ilmeisesti puutteelliseksi, mikäli väestömuutostilanteeseen liittyvien uhkien rinnalle ei kuntien strategisissa valinnoissa nosteta myös niitä mahdollisuuksia ja potentiaaleja, joita ikääntyvän väestön lisäys voi merkitä kuntien kehittämisessä. Voimavaranäkökulma on mielenkiintoinen niin työvoimakysymyksen kuin palvelutuotannonkin suunnalta asiaa tarkasteltaessa.

Kauton (2004,12) mukaan suomalaisista tutkimuslaitoksista ei vielä löydy sellaista dokumenttia, jossa väestön ikärakenteen muutoksen positiivisia vaikutuksia olisi kunnolla selvitetty. Keskustelussa aktiivisesta kolmannesta iästä voimavara-näkökulma tulee kuitenkin aikaisempaa voimakkaammin esille. Kolmannen ikään kuuluvien ryhmän kasvaminen suuremmaksi, kuin lasten, nuorisoikäisten tai vanhusten ikäryhmät ja kolmannen iän ollessa lapsuutta, nuoruutta ja vanhuutta pidempi elämänvaihe, on laajoja yhteiskuntapolitiittisia perusteluita siirtää keskustelun ja tutkimuksen painopisteitä myös ikääntymiseen liittyvien mahdollisuuksien näkökulmiin. Ikääntyvän väestön voimavaran käyttöönottoon luultavasti liittyy vielä työeläkeuudistuksen jälkeinkin mm. etuuksia ja verotusta koskevia tekijöitä, jotka voivat olla esteenä voimavaran käytölle. Voimavara-ulottuvuuden tutkiminen on tärkeä tehtävä lähiajan kunta- ja yhteiskuntapolitiittiselle tutkimukselle.

Kaiken kaikkiaan aktiiviseen ikääntymiseen liittyy paljon odotuksia, joiden muuttuminen käytännöllisiksi "tuloksiksi" vaatii yhteiskunnan eri toimijoilta ja tasoilta tietoisia valintoja ja päätöksiä. Koskisen mielestä olisi tärkeätä saada aikaan ainakin vuoteen 2015 ulottuva laajapohjaisesti valmisteltava ja poliittisesti hyväksyttävä valtakunnallinen ikästrategia. Sen laadinnassa keskeisenä lähtökohdiana pitäisi olla se, miten ikääntyneiden voimavaroja, esimerkiksi ammattitaitoa hyödynnetään ja miten näitä voimavaroja tuetaan yhteiskuntapolitiittisilla toimenpiteillä. (Koskinen 2004, 76). Myös kuntien tulevaisuuteen tähtäävässä strategiayössä väestön ikääntymiseen liittyvä mahdollisuuksien näkökulma on syytä nostaa selvemmin esille. Siitä voi muiden toimenpiteiden rinnalla avautua vaikeassakin väestömuutostilanteessa oleville kunnille vielä uusia mahdollisuuksia.

Etsittäessä tulevaisuudessakin toimiville kuntapalveluille kehittyviä tekemisen tapoja ja rakenteita, tarkastelun näkökulmat voidaan tämän tutkimuksen tulos-

ten ja käyttämäni tutkimuskirjallisuuden valossa periaatetasolla pelkistää seuraaviksi päätelmiksi:

1. kuntaliitos hyväksytään, jos se on palvelukyvyyn turvaamisen edellytys,
2. kuntien ja jopa maakuntien rajoja palveluiden tuottamisen rajoina pidetään epätarkoituksenmukaisina – palveluiden turvaamiseksi ne ollaan valmiit ylittämään,
3. kuntarajojen sopeuttamisen uutena ratkaisuna päättäjillä on valmiutta muodostaa kuntien rajat ylittäviä “palvelukuntia” tai palvelualueita ilman, että tehdään varsinaisia kuntaliitoksia,
4. palvelurakenteita uudistettaessa julkisen ja yksityisen rajan ylittäminen on mahdollista, mikäli sen avulla voidaan parantaa palvelutuottavuutta,
5. julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välisen yhteistyön kehittäminen nähdään mahdollisuutena parantaa hyvinvointipalveluiden tuottamisen edellytyksiä ja laatua, joten myös julkisen ja yksityisen yhdessä tuottamat palvelut voidaan ottaa laajempaan käyttöön,
6. tietoyhteiskunnan “paikallistamista” hyvinvointipalveluiden todelliseksi voimavaraksi myös palvelutuotantoratkaisuissa pidetään tärkeänä,
7. työvoimaperusteisen maahanmuuton edistämisen uskotaan parantavan kuntien edellytyksiä rekrytoida uutta henkilöstöä kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseksi,
8. ikääntyvä väestö voimavarana halutaan nähdä osana väestömuutokseen liittyvien ongelmien ratkaisun mahdollisuuksia,
9. kuntien henkilöstö- ja työnantajapolitiikassa työhyvinvoinnin edistämistä pidetään tärkeänä kehittämisalueena kuntatyön kilpailukyvyyn parantamiseksi,
10. julkisen sektorin osuus ja rooli halutaan edelleen pitää vahvana kansalaisten välisen tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden takaajana, hyvinvointipalveluiden turvaajana, laadun varmistajana ja rahoitusresurssien kehtäjäjänä.

Kysymys kuntien palvelukyvystä liittyy kiinteästi yhteen perustuslakiin kirjattuihin kansalaisen perusoikeuksiin. Kuntien velvollisuutena on käytännössä huolehtia pääosin niiden toteuttamisesta. Valtion tehtävänä on puolestaan määritellä perusoikeuksien sisältö ja laajuus sekä viime kädessä vastata siitä, että sille mikä lakiin on kirjattu, syntyy resurssien kautta toteuttamisen pohja.

Tutkimus vahvistaa käsitystä siitä, että viime vuosikymmenten aikana kuntatyössä vallinneet vahvat säännönmukaisuudet eivät enää päde. Väestörakenteen muutoksen seurauksena kunnallisen palvelutyön järjestämismallit muuttuvat 10–20 vuoden aikana perusteellisesti - joko hallitusti tai hallitsemattomasti riippuen siitä, miten kansallisilla päätöksillä kehitystä ohjataan ja miten kunnat itse ovat muutokseen valmistautuneet tai valmistautumassa. Hallitun muutoksen keskeisiä edellytyksiä valtiovallan toimien ohella ovat kuntatyössä uudistuvat yhteistyö- ja palvelurakenteet, hyvinvointiyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan yhteensovituksen

onnistuminen, henkilöstön työhyvinvointi kuntien kehittyvän työnantajapolitiikan osana ja sen seurauksena säilyvä tai paraneva kunnan rekrytointi- ja palvelukyky sekä nykyistä pidemmät työurat.

Lähteet

Aarrevaara Timo, Haatainen Jaana, Harisalo Risto & Stenwall Jari (toim.) 2000. Kilpailuttaminen joukkoliikenteessä. Kilpailuttamisen vaikutusten kartoittaminen. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Sarja A. Tutkimuksia 2000 A22. Tampere.

Ahonen, Guy 1995. Työkykyä ylläpitävän toiminnan taloudellinen merkitys. Artikkelikirjassa "Hyvä työkyky" ss. 25–30. (toim.) Matikainen, Esko, Aro, Timo, Kalimo, Raija, Ilmarinen Juhani & Torstila Ilkka. Työterveyslaitos & Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen. Helsinki.

Alanen, Pekka 2004. Esipuhe teoksessa "Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla" (toim.) Forma, Pauli & Väänänen Janne. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.

Antonovsky, Aron 1981. Health, stress and coping. New Perspectives on Mental and Physical Wellbeing. San Fransisco – Washington – London. Jossey-Basse Inc.

Anttonen, Hannu, Piikivi, Leena, Vuolteenaho, Antti & Kopperoinen, Iiris 1998. Työkyvyn taloudelliset vaikutukset. Työterveyslaitos. Helsinki.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Hoikka, Paavo 1999. Kuntien tulevaisuus. Pohdintoja kunta-instituution tulevaisuudesta erityisesti tietoyhteiskunnan valossa. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1999. Tampereen yliopisto.

Aro, Timo & Matikainen, Esko 1998. Työkyky hallintaan – suunnitelmat käytännön toiminnaksi. Työterveyslaitos & Ilmarinen. Helsinki.

Aronen, Kauko, Järviö, Maija-Liisa, Luoma, Kalevi & Rätty, Tarmo 2001. Yhteistyöllä ja kilpaillen – Peruspalvelut 2000 -tutkimusraportti. VATT. Helsinki.

Barlett, Donald L. & Steel, James B. 2004. Critical Condition; How Health Care in America Became Big Business & Bad Medicine. Doubleday Division. Random House Inc. ISBN 0-385-50454-3. USA.

Becker Brian. E, Huselid Mark E. & Ulrich Dave 2001. The HR Scorecard: Linking People, Strategy and Performance. Harvard Business School Press, 2001. 235 s. Boston, MA.

Blomster, Peter 2004. Katsaus työelämän kehittämiseen ja tutkimukseen kunta-alalla. Kuntatyö 2010 -tutkimuksen raportteja 3/2004. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.

Burrell, G. & Morgan G. 1979. Sociological Paradigms and Organizational Analysis. Heineman Educational Books. London.

Böckerman, Petri (2001). Työpaikkojen syntyminen ja häviäminen maakunnissa. Kunnallissalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu nro 27. Vammala.

- Cooper, C. L., Liukkonen, P. & Cartwright, S. 1996. Stress Prevention in the Workplace: Assessing the Costs and Benefits to Organisations. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Loughlinstown.
- Denzin, Norman K. 1970. The research act. Aldine. Chigaco. USA.
- Donaldson, Lex 2001. The Contingency Theory of Organizations. Foundations for Organizational Science. Sage Publications, Inc. Thousand Oaks, California. USA.
- Elo, Anna-Liisa, Liira, Juha, Karjalainen, V., Nikkarinen, T., Nygård, Claes-Håkan, Vahtera, Jussi & Varonen, U. 2001. Tieto työ- ja toiminnan erilaisten muotojen ja menetelmien työkykyvaikutuksista. Työkyvyn ylläpidon tutkimus ja arviointi. Raportti 2. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos. Helsinki.
- Elovainio, Marko, Forma, Pauli, Halmeenmäki, Tuomo & Sinervo, Timo 2000. Kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön eläketilanne. Stakes. Helsinki. ISBN 951-33-10904-5. ISSN 1236-9845.
- Eskelinen, Leena 1988. Kuormittumisen muutokset ikääntyvillä kunta-alan työntekijöillä. Artikkelit lehdessä "Työ ja Ihminen" 2(4). 377–391.
- Eskelinen, Leena et al. 1991a. Relationship between the self-assessment and clinical assessment of health status and work ability. Artikkelit julkaisussa "Scandinavian Work, Environment & Health". Vol 17, Sup.1.1991.40–47.
- Eskelinen, Leena et al. 1991b. Symptoms of mental and physical stress in different categories of municipal work. Artikkelit julkaisussa "Scandinavian Journal Work, Env. & Health". Vol 17, Sup. 1. 1991. 82–86.
- Eurostat 2000. Vanhushuoltosuhteen muutos EU:n jäsenmaissa 2000–2020.
- Forma, Pauli & Harkonmäki, Karoliina 2002. Työkykyä ylläpitävän toiminnan laajuus ja siihen vaikuttavat tekijät kuntasektorilla. Avainhenkilöaineisto.
- Forma, Pauli 2004. Kuntatyö 2010 -tutkimus ja työssä jatkamisen tukeminen. Kirjoitus teoksessa "Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla" (toim. Forma, P. & Väänänen, J.) Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.
- Forma, Pauli, Tuominen, Eila, Väänänen-Tomppo, Irma 2004. Työssä jatkamisen haasteet yksityisellä ja julkisella sektorilla. Teoksessa "Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikheet" (toim. Tuominen, E. 2004) Eläketurvakeskuksen raportteja 37. Eläketurvakeskus. Helsinki.
- Fouraker, L.E. 1967. Unpublished manuscript according to Lawrence P.R. & Lorsch J.W. Organization and Environment. Harvard Graduate School of Business Administration, s. 194. Gambidge MA. USA.
- Galbraith, Jay R. 1977. Organization Design. Reading MA. Addison-Wesley.
- Gould, Raija & Nyman, Heidi 1998. Työkyvyttömyyseläkeratkaisut 1990–1997. Eläketurvakeskuksen moniste 1998:25. Helsinki.
- Guillemard, A-M. & Rein, M. 1993. Comparative Patterns of Retirement Recent Trends in Developed Societies. Artikkelit julkaisussa "Annual Review of Sociology" Vol 19. ss. 469–503.

Hakola, Tuulia 2002. Economic Incentives and Labour Market Transitions of the Aged Finnish Workforce. Government Institute for Economic Research. VATT-tutkimuksia 89. Helsinki.

Hakola, Tuulia 2000. Varhaiseen eläkkeelle siirtymiseen vaikuttavat tekijät. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2000:11. Helsinki.

Harjula, Heikki, Lundström, Ilona, Kirvelä, Torsti, Majoinen, Kaija, & Myllyntaus, Oiva 2004. Miten kunta toimii. (toim.) Vahermo, Martti. Kuntakoulutus Oy. Sipoo.

Hautamäki, A. & Paavola, V. 1993. Tuottaa vai tilata? Palvelujen järjestämisen vaihtoehtoisista tavoista. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.

Haveri, Arto 2002. Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Artikkelit Kunnallistieteellinen aikakauskirjassa 1/2002, 7–21. Vammala.

Haveri, Arto, Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija 2003. Kuntarakenne muutoksessa. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155. Helsinki.

Haveri, Arto & Majoinen, Kaija 2000. Muutosprosessi ja johtajuus. Kuinka kunnat yhdistyvät? Suomen Kuntaliitto. Acta-tutkimussarja nro 106. Helsinki.

Hetemäki, Martti 2004. Alustus KEVA:n sijoitusneuvottelukunnan kokouksessa 14.12.2004.

Heuru, Kauko 2001. Itsehallinnon aika. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia-sarjan julkaisu nro 40. Vammala.

Hirsijärvi, Sirkka, Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula 2001. Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Houni, Markku 1994. Kuntien uudet toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Huuskonen, Matti S., Bergström, Monica, Ahonen, Guy, Järvisalo, Jorma, Laitinen, Heikki, Lindström, Kari & Rantanen, Jorma 2001. Työkykyä edistävä ja työkyvyttömyyttä ehkäisevä toiminta pientyöpaikoilla 1995–1998: yhteenveto. Teoksessa ”Työkyky yksilön, pienyrityksen ja yhteiskunnan menestystekijänä 2” (toim.) Huuskonen, M., Laitinen, H. & Bergström, M. Työterveyslaitos. Helsinki.

Hytti, Helka 1998. Varhainen eläkkeelle siirtyminen – Suomen malli. Kansaneläkelaitos, sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 32/1999. Hakapaino. Helsinki.

Härkäpää, Kristiina & Järviskoski, Aila 1995. Kuntoutuslaitos työkykyä ylläpitävän toiminnan tukijana. Artikkelit teoksessa Matikainen, E. ym. (toim.) ”Hyvä työkyky”. Työterveyslaitos & Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen. Helsinki.

Höög, J. 1985. Arbetstillfredställelse och frånvaro. Umeå Universitet. Umeå.

Ilmarinen, Juhani 1999. Ikääntyvä työntekijä Suomessa ja Euroopan unionissa – tilannekatsaus sekä työkyvyn, työllistävyyden ja työllisyyden parantaminen. Työterveyslaitos, Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus, Työministeriö. Helsinki.

Ilmarinen, Juhani 2000. Ikääntyminen kuntasektorin haasteena. Artikkelit teoksessa ”Kuntatyö 2000”, 5–15. (toim.) Matikainen, Esko & Männistö, Pertti. Kuntien eläkevakuutuksen julkaisu 3/2000. Helsinki.

- Ilmarinen, Juhani & Järvikoski, Aila 1995. Työkyky ja kuntoutus nykytila ja tulevaisuus. Työterveyslaitos ja Kuntoutussäätiö. Painotalo Miktör Oy. Helsinki.
- Jouttimäki, Liisa & Purola, Mari 2003. Tykytoiminta työpaikoilla – ydinkohdat. Työterveyslaitos, Helsinki.
- Juvonen, Tuija & Ollila, Marjatta 2004. Poimintoja tutkimuksen tuloksista ja työelämän kehittämisestä kunnissa. Kirjoitus teoksessa “Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla” (toim.) Forma, P. & Väänänen, J. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.
- Järvikoski, Aila 1984. Kuntoutuksen kehityssuuntaukset. Kuntoutustoiminnan ja sen kehitykseen vaikuttavien tekijöiden analyysi. Kuntoutussäätiö, tutkimuksia 16/1984. Helsinki.
- Järvikoski, Aila 1994. Vajaakuntoisuudesta elämänhallintaan. Kuntoutussäätiö. Helsinki.
- Järvisalo, Jorma, Räsänen, Kimmo, Pirttilä, Ilkka, Immonen Stina & Saloniemi, Antti 2001. Tyky-toiminta yhteiskuntapoliittisena ohjelmana. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos. Helsinki.
- Kalima, Kai 2001. Julkisyhteisöjen hankintatoimi. Tutkimus julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöistä ja -käytännöistä. Suomalaiset oikeusjulkaisut SOJ. Helsinki.
- Kalimo, Raija & Toppinen, Salla 1997. Työuupumus Suomen työikäisellä väestöllä. Työterveyslaitos. Helsinki.
- Kallio, Martti 2005. Kunnallisverotuksesta vuosina 1997–2005 toteutettujen verovähennysten ja vuosien 1994–96 ja 2001–2006 indeksitarkistusleikkausten vaikutukset kunnallistalouteen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kanniainen, Vesa 2002. Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. EVA:n tutkimusjulkaisu. Taloustieto Oy. Yliopistopaino. Helsinki.
- Karisalmi, Seppo & Tuuli, Pirjo 1998. Työssä jatkaminen ja työelämän laatu. Eläketurvakeskuksen raportteja 11/1998. Eläketurvakeskus. Helsinki.
- Kauppinen, Markku 2003. Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Artikkelik Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 3/03, 171–188. Kunnallistieteen yhdistys. Vammala.
- Kauppinen, Markku 2004 b. Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä. Artikkelik teoksessa “Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla. Kuntatyö 2010 -tutkimus”. 251–273. (toim.) Forma, Pauli & Väänänen, Janne. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.
- Kauppinen, Markku 2004. Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis? Artikkelik Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 1/2004 a. Kunnallistieteen yhdistys. Vammala.
- Kauppinen, Markku & Utriainen, Kati 2004. Työhyvinvoinnin tila ja tarve kunta-alalla. Artikkelik teoksessa “Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen kunta-alalla. Kuntatyö 2010 -tutkimus”. 231–250. (toim.) Forma, Pauli & Väänänen, Janne. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.
- Kautto, Mikko 2004. Ikääntyneet resurssina, ikääntyminen mahdollisuutena. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko. Liite n:o 5. Valtioneuvosto. Helsinki.

- Kettunen, Pertti 2003. Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 35. Vammala.
- Kilpailuvirasto 2001. Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa 1/2001. Helsinki.
- Kivelä, Susanna 2002. Kuntien hankintatoimen organisointi ja seudulliset hankintarengat. Verkkojulkaisu. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Koskinen, Simo 2004. Ikääntyneiden voimavarat. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko. Liite n:o 5. Valtioneuvosto. Helsinki.
- Kosonen, Ilkka 2004. Oikeudenmukaisuuden käsite. http://kosisivu.net/ilkka.kosonen/oikeudenmukaisuus/iek_2.html
- KuEL 2003 Kuntien Eläkelaki.
- Kunnallisen eläketurvan rahoitus 2002. Kuntien eläkevakuutuksen muistio.
- Kunnalliskalenteri 2005. Suomen kuntaliitto. Helsinki.
- KuntaL 365/1995. Kuntalaki.
- Kuntatyö 2010 -projekti 2003. Kuntien työvoima ja henkilöstö 2010. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kuusi, Pekka 1961. 60-luvun sosiaalipolitiikka. 5. painos 1968. WSOY. Helsinki.
- Kähkönen, Liisa 2001. Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja koulusiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus. Helsinki.
- Laakkonen, Risto & Saarelainen, Matti 2003. Suomen ulkomaalaispolitiikka (muistio). Työministeriö & Ulkomaalaisvirasto. Helsinki.
- Lahtinen, Yrjö 2002. Keskisuurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2001. Suomen Kuntaliitto.
- Laki kunnallisen eläkelain muuttamisesta 713/2004.
- Launis Kirsti, Lehto Maija, Mäkitalo Jorma, Räsänen Keijo & Ylikoski Matti 2001. Työkykytutkimuksen ja tiedon katvealueet. Työkyvyn ylläpidon tutkimus ja arviointi. Raportti n:o 5. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos, Työterveyslaitos. Helsinki.
- Lawrence Paul R. & Lorsch Jay W. 1969. Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration. Harvard Graduate School of Business Administration. Division of Research. Boston.USA.
- Lehto, Anna-Maija & Sutela, Hanna 2004. Työolotutkimuksen tuloksia 1977–2003. Tilaustokeskus. Helsinki.
- Leväsvirta, Leena 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Linnakko, E. 2003. Sosiaali ja terveys. Artikkeliteoksessa ”Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista” (toim. Lundström, I.). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Lith, Pekka 2001. Julkisen sektorin ja palveluntuottajien kilpailutilanne. Verkkojulkaisu. Kauppa- ja teollisuusministeriö. Helsinki.
- Lundström, Ilona (toim.) 2003. Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Lundström, Ilona 2003. Vaihtoehtoinen palvelutuotanto opetus- ja kulttuuritoimessa. Artikkeliteoksessa "Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoista" (toim. Lundström, Ilona). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Majoinen, Kaija 2002. Kuntaliitokset ja seudullinen yhteistyö – tutkimuksellisia näkökulmia. Artikkeliteoksessa Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 4/2002. Kunnallistieteen yhdistys. Vammala.
- Majoinen, Kaija 1995. Mahdollistava valtuusto. Kunnallispolitiikan lisensiaattitutkimus. Tampereen yliopisto.
- Matikainen, Esko, Aro, Timo, Kalimo, Raija, Ilmarinen Juhani & Torstila Ilkka 1995. Hyvä työkyky. Työkyvyn malleja ja keinoja. Työterveyslaitos & Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen. Painotalo Miktor Oy. Helsinki.
- Metsämuuronen, Jari 1999. Suurten ikäluokkien mukana lähtee eläkkeelle iso osa sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimasta. Suomen Lääkärilehti 54/5.
- Myrdal, Gunnar 1957. Economic Theory and Underdeveloped Regions. Duckworth. London. Great Britain.
- Nemiroff, Robert A. & Colarusso Calvin A (toim.) 1990. New Dimensions in Adult Development. Basic Books Inc Publishers. New York.
- Niiranen, Vuokko 2003. Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Artikkeliteoksessa "Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta" (toim.) Ollila, Eeva, Ilva Minna & Koivusalo Meri. Raportteja 276. Stakes. Helsinki.
- Niiranen, Vuokko 1991. Sosiaalitoimi vapaakuntakokeilussa. Itsehallintoprojektin julkaisuja 1/1991. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Otala, Leenamajja & Ahonen, Guy 2003. Työhyvinvointi tuloksen tekijänä. WS Bookwell Oy. Porvoo.
- Otala, Leenamajja 1998. Henkilöstön osaamisen kehittäminen, työn kehittäminen ja yhdessä oppiminen. Artikkeliteoksessa "Työkyky hallintaan – suunnitelmat käytännön toiminnaksi". Työterveyslaitos. & Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen. Helsinki.
- Parjanne, Risto 2003. Peruspalveluiden rahoitus turvattava ensi vaalikaudella. Alustus Pirkanmaan maakuntapäivillä Tampereella 8.1.2003.
- Parkkinen, Pekka 2002. Suomi selviää vanhuusmenoista – mutta entä muuttotappioalueet? Artikkeliteoksessa Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä 4/2002. Porvoo.
- Parkkinen, Pekka 2001. Työssä jaksaminen pitkällä aikavälillä, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-muistioita 53. Helsinki.
- Pelletier, K. 1999. A Review and Analysis of the Clinical and Cost-effectiveness Studies of Comprehensive Health Promotion and Disease management Programs at the Worksite:

1995–1998 Update (IV). American Journal of Health Promotion vol. 13. 1999:6, 333–345.

Peltomäki, Päivi, Pohjanpää, K., Tuomi, Kaija, Liira, Juha, Nykyri, Erkki, Piirainen, Helena, Räsänen, Kimmo, Suurnäkki, Timo & Husman, Kaj 1999. Työkykyä ylläpitävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla 1998. Työterveyslaitos & Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Peltomäki, Päivi, Viluksela, Marja, Hiltunen, M-L., Kauppinen, Timo, Lamberg, Matti E., Mikkola, Jutta, Pirttilä, Ilkka, Räsänen, Kimmo, Savolainen, Heikki, Suurnäkki, Timo, Tuomi, Kaija & Husman, Kaj 2002. Työkykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 2001. Työkykybarometri 2001. Työterveyslaitos & Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Perustuslaki 1999/731.

Pihlajaniemi, Toivo 2002. Suomalainen kunta vuonna 2020. Artikkelikunnallistieteellisessä aikakauskirjassa 4/2002. Kunnallistieteiden Yhdistys. Vammala.

Piirainen, Helena (toim.) 2000. Työ, terveys ja työkykyä ylläpitävä toiminta kunta-alalla. Tutkimustuloksia kolmesta haastattelututkimuksesta. Kuntien Eläkevakuutuksen julkaisu 2/2000. Helsinki.

Piispa, Minna & Huuhtanen, Pekka 1995. Eläkeajatuksien murroksessa. Muutokset työ- ja eläkeajatuksissa 1990-1994. Työterveyslaitos. Helsinki.

Rantala, Erkki 2004. Henkilöhaastattelut 24.7.2004 ja 30.12.2004.

Rantanen, Jorma 1995. Tutkimuksesta työkyvyn ylläpitoon – tutkimuslaitoksen mahdollisuudet. Teoksessa ”Hyvä työkyky. Työkyvyn ylläpidon malleja ja keinoja”. (Toim.) Matikainen, Esko, Aro, Timo, Kalimo, Raija, Ilmarinen, Juhani & Torstila, Ilkka 1995. Työterveyslaitos & Eläkevakuutusosakeyhtiö Ilmarinen. Helsinki.

Rantanen, Jorma 2004. Työelämän kehityssuunnat 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä. Artikkeliteoksessa ”Työ ja Terveys Suomessa 2003”. Työterveyslaitos. Helsinki.

Rawls, John 1971. A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts. USA.

Ritakallio, Veli-Matti 1993. Johdatus sosiaalipoliittiseen tutkimukseen. Opas sosiaalipoliittisen tutkimuksen perusteisiin. Taloustieteen ja sosiaalipoliittikan laitos. Turun Yliopisto. Turku.

Ryynänen, Aimo 2001. Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu nro 28. Vammala.

Sailas, Raimo ym. Työllisyystyöryhmä 2003. Työllisyystyöryhmän mietintö.

Salminen, Ari 2004. Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Sisäasiainministeriö 2004. Ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa Suomessa käsittelevä hanke. Työryhmämietintö 13.12.2004. SM/Ulkomaalaisosasto. Helsinki.

Sokka, Jari 2005. Palveluiden ulkoistamisen vaikutus kunnallisen eläketurvan rahoitukseen. Kuntien eläkevakuutus.

Sosiaali- ja terveysministeriö 1994. Päätös nro 348/1994 työkykyä ylläpitävän toiminnan määrittelystä.

Ståhlberg, Krister 1990. Frikommunerna i ett kontingensteoretisk perspektiv. Artikkeliteoksessa "Frikommunerna i teoretiska perspektiv" (Toim.) Ståhlberg, Krister. Åbo Akademi. Åbo.

Suomen Kuntaliitto 2001. Väestötekijöiden vaikutus julkisten palveluiden kustannuksiin 1997–2050. Helsinki.

Suomen Kuntaliitto/VM 2001. Muutokset julkisen palvelun kustannuksissa 1997–2050. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Suvanto, S., Huuhtanen, Pekka, Nygård, Claes-Håkan, Riipinen, M. & Ilmarinen, Juhani 1988. Psyykkisen toimintakyvyn muutokset ikääntyvillä kunta-alan työntekijöillä. Artikkelijulkaisussa "Työ ja Ihminen" 2;4, 421–428.

Synkkänen, Marko 2002. Työttömyysasteen vaikutus julkisen talouden tasapainoon. Talouspolitiikka 2000+ -koulutuksessa. SITRA.

Södergård, Hans 2001. Markkinoiden toimivuus III: Kuntasektori palvelujen tilaajana. Nykytilanteen ääriviivat ja kehittämis ehdotukset. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/2001. Helsinki.

Taipale, Paavo 2003. Tekniset palvelut ja yksityinen sektori – kilpailua ja kumppanuutta. Artikkeliteoksessa "Parasta palvelua – Selvitys kuntapalvelujen järjestämisen vaihtoehtoja" (toim. Lundström, Ilona). Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Teollisuus ja Työnantajat 2003. Maahanmuuttopolitiikka ja yritysten työvoimatarpeet. TT:n tutkimus. Helsinki.

Tikka, M. 1991. Pohdintoja kolmannesta iästä. Työasiakirja nro 67. Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitos. Jyväskylän yliopisto . Jyväskylä.

Tilastokeskus 2001. Korkeasti koulutettujen 15-vuotiaiden ja sitä vanhempien lähtö- ja tulomuuttotilasto.

Tilastokeskus 2001. Kunnittainen väestöennuste 2001–2020. Helsinki.

Tilastokeskus 2004. Oulunsalon ja Savukosken ikäpyramidit 2030. Helsinki.

Tilastokeskus 2004. Tilastollinen vuosikirja 2004. Helsinki.

Tilastokeskus 2001. Trendiennuste väestömäärien muutoksesta eri ikäryhmissä kunnittain. Helsinki.

Toivanen, J. 2004. Balanced Scorecardin haasteet. Luento Lifim 209 -kurssilla 17.12.2004. Porvoo.

Tuomi, K. Ym. 1985c. Eläkkeelle siirtyneiden kunnallisten työntekijöiden terveys ja työkyky. Työterveyslaitoksen tutkimuksia 1985; 3:133–148.

Tuominen, Eila 2004. Eläkeuudistus suuntaa tutkimusta työssä jatkamisen ja työolojen tutkimukseen. Artikkeliteoksessa "Eläkeuudistus ja ikääntyvien työssä jatkamisaikeet" (toim. Tuominen, E.). Eläketurvakeskuksen raportteja 37. Helsinki.

Tuori, Kaarlo 1994. Markkinaohjaus uhka demokratialle ja oikeusturvalle. Artikkeliteoksessa "Tuntematon valtionhallinto" (toim.) Mölsä, Ari. Kunnallisan kehittämissäätiö. Vammala.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto (TyVL 1/2004) hallituksen esityksestä uudaksi Ulkomaalaislaiksi. Eduskunta.

Työministeriö 2001. Työvoima 2020. Helsinki.

Työministeriö 2001. Työvoimaan tulevat ja työvoimasta poistuvat. Helsinki.

Työ ja Terveys Suomessa 2003. 2004. (toim.) Kauppinen, Timo, Hanhela, Rauno, Heikkilä, Pirjo, Lehtinen, Suvi, Lindström, Kari, Toikkanen, Jouni & Tossavainen, Antti. Työterveyslaitos. Helsinki.

Ulkomaalaislaki 2004. Eduskunta.

Vahtera, Jussi, Kivimäki, Mika & Pentti, Jaana 1997. Effect of organizational downsizing on health of employees. *The Lancet*, 350, 1124–1128.

Vahtera, Jussi & Pentti, Jaana 1995. Voimavarat, terveys ja työelämän murros. Työ ja ihminen. Tutkimusraportti 7. Työterveyslaitos. Helsinki.

Valanta, José (toim.) 1999. Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Valtioneuvoston kanslia 2004. Hyväyhteiskunta kaikenikäisille. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta. VNK:n julkaisusarja 27/2004. Helsinki.

Valtiovarainministeriö 1997. Näkökulmia tilaaja-tuottaja-ajatteluun. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittämisosasto. Helsinki.

Valtiovarainministeriö 2002. Valtion talousarvioesitys 2003. Taloudellinen katsaus.

Väänänen-Tomppo, Irma, Janatuinen, Esa & Törnqvist, Riitta 1999. Kaikki hyvin työssä? Tutkimus varhaiskuntoutuksen vaikuttavuudesta valtionhallinnossa. Valtiokonttori. Helsinki.

Ylikoski, Matti 1993. Työyhteisö murroksessa. Ihmisyys muutoksen kohtaamisessa ja johtamisessa. Työturvallisuuskeskus. Helsinki.

I

Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis?

Kunnallistieteellinen aikakauskirja 31 (2004) I: 16–35

**Uudelleenpainettu Kunnallistieteellisen
aikakauskirjan päätoimittajan luvalla**

Abstract

The rapid change in population structure is pushing many municipalities % especially small and medium-sized ones % into a vicious circle of negative effects, and may crucially weaken their ability to offer their citizens the basic services the law requires them to provide. Health care and care for elderly people are particularly affected as decreases in the working-aged population, weakening municipal finances and toughening competition for personnel make it increasingly difficult for municipalities to meet the steadily growing need for these services.

This article set out to answer two questions: how do the key actors in municipalities assess their own ability to cope with population change and its effects; and how are they preparing for the situation. Data were collected by means of a questionnaire survey conducted in ten small and medium-sized municipalities in North Karelia and Pirkanmaa, two regions whose population structures are expected to change in considerably different ways.

The results show that municipalities are well aware of the population change and its many effects, but that no extensive preparations have as yet been made. There was, however, widespread willingness to consider new approaches to the problem, some of them very unconventional approaches. Municipal authorities and political decision-makers appeared to have rather differing thinking concerning municipalities' ability to deal with the situation. Changes in population structure tend to emphasize differences that already exist. The situation in peripheral areas that face the most profound changes is likely to become ever more difficult, thus undermining their capability to deal with the changing situation as the gap between needs and the resources available to meet those needs widens.

1 Johdanto

Oman tilan ja olemassaolon lähtökohtien tunnustaminen on kaiken ymmärryksen ja kehityksen perusta. Tahto ja tämän maailman tulevaisuuden julmien tosiasioiden tunnustaminen antaa mahdollisuuden eloonjäämiseen. Tuulentupien rakentaminen, upeiden visioiden liehuttaminen ilman ymmärrystä tosiasioista on itsepe-tosta. Kaikki kunnat eivät selviä hengissä, eivät sitten millään. Suuri osa voi selvi-tä, jos ymmärrys ja taito riittävät ja toimeen tartutaan (Kettunen 2003, 109).

Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle pitkään kuntatyössä vallinnut va-kaus on kokemassa nopean murroksen. Samalla kun työmarkkinoille tulevien määrä vähenee, työmarkkinoilta poistuvien määrä nopeasti lisääntyy. Tästä johtuen kun-nallinen palvelutyö ja sen järjestämisen mallit ovat vaativan uusiutumisvaiheen kynnyksellä. Palvelutarpeen kasvaessa kuntien kyvykkyys ylläpitää toimintaedel-lytyksensä joutuu väistämättä monissa tapauksissa vaakalaudalle. Muutos koskee omalla tavallaan kaikkia kuntia – valmistautumisesta riippuu, miten se hallitaan.

Väestömuutoksen hallittavuuden näkökulmasta vaikein tilanne on Itä-Suo-men maakunnissa, joissa työkään tulevien ikäluokkien koko on vuoden 2010 jäl-keen enää 60–70 prosenttia työvoimasta poistuvien ikäluokkien koosta, kun se vielä 1990 oli Pohjois-Karjalassa 112 prosenttia, Kainuussa 117 prosenttia, Poh-jois-Savossa 117 prosenttia ja Etelä-Savossa 105 prosenttia. Ikääntymisen lisäksi useilla alueilla työkään tulevan väestön poismuutto vaikuttaa työvoiman määrään ja ikärakenteeseen (Tilastokeskus 2002). Koko maan mittakaavassa työmarkki-noiden taitekohta asettuu alueesta riippuen vuosiin 2003 ja 2004, jolloin työmark-kinoille tulee vähemmän väkeä kuin väestöstä siirtyä eläkkeelle.

Vuonna 2000 terveys- ja sosiaalialan hoitotyössä Suomessa työskenteli kaik-kiaan 281 300 henkeä.

Kun pääasiassa väestön ikääntymisen aiheuttamaksi lisätarpeeksi vuosina 2000–2015 arvioidaan 57 800 uutta työntekijää ja kun poistuma samana aikana on 124 700 henkeä, uuden työvoiman tarve hoitotyössä vuoteen 2015 mennessä on 182 500 henkeä (Työministeriö, 2003). Väestömuutos koskettaa luonnollisesti myös valtiontyönantajaa ja yksityistä sektoria.

Tilanteessa, jossa työmarkkinoiden tarpeen tyydyttäminen ei kokonaisuudes-saan voi toteutua työmarkkinoille tulevan uuden työvoiman avulla, kilpailu työ-voimasta kiristyy. Kunta-alan palveluita arvostetaan kansalaisten keskuudessa, mutta kuntien työnantajavetoisuus joutuu uudessa tilanteessa kovaan punnariin. Kuntakentän sisäisen eriytymisen pelätään heikentävän varsinkin pienempien ja

kaukana maakuntien keskuskaupungeista sijaitsevien kuntien rekrytointimahdollisuuksia ja sen seurauksena näiden kuntien palvelukykyä. Monin paikoin edessä näyttäisi olevan perinteisiksi muodostuneiden toimintojen murros sekä toimintamallien ja -tapojen välttämätön uudelleenorganisointi ja uudet rakenteet.

Muuttuvassa tilanteessa koko yhteiskuntapolitiikan keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, miten meillä perusoikeuksiin kirjattu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut kyetään käytännössä toteuttamaan maan eri osissa. Samassa yhteydessä tarkasteluun tulevat kansalaisten oikeudet maksutomasta perusopetuksesta, sekä oikeudet toimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana. Yhteiskunta, maakunnat ja yksittäiset kunnat ovat väestömuutokseen valmistautuessaan hyvinvointiyhteiskunnan oppien kannalta perimmäisten kysymysten äärellä.

Tästä taustasta kirjoitukseni tavoitteena on hankkia lisäymmärrystä kuntien toiminnan tulevaisuuden reunaehdoista ja valmistautumisesta väestömuutoksen seurauksiin. Pelkistän tutkimusongelman kahteen kysymykseen:

1. Miten pienten ja keskisuurten kuntien päättäjät arvioivat kuntiensa tulevaisuuden väestömuutostilanteessa?
2. Miten tarkastelussa mukana olevat Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan kymmenen kuntaa ovat valmistautumassa kiristyvään henkilöstökilpailuun kunnallisen palvelukykyä säilyttämiseksi?

Lisäksi pohdin, mitä yleisempiä johtopäätöksiä saatujen tulosten perusteella on tehtävissä kuntatyön kehittämisen valtakunnallisista, kuntien keskinäiseen yhteistyöhön perustuvista ja yksittäisten kuntien omista edellytyksistä hallita käsillä oleva muutos.

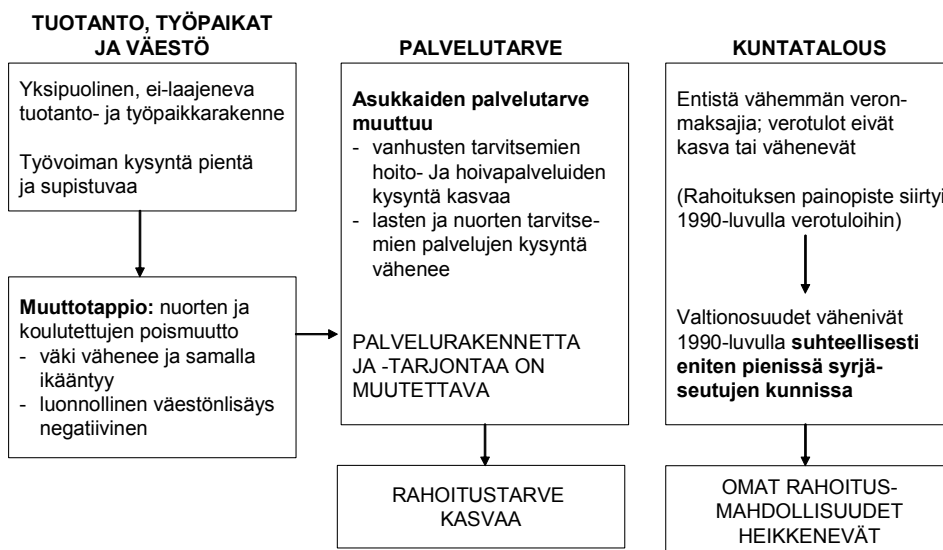
Artikkelissa edetään johdannon jälkeen tutkimusongelman teoreettisen viitekehyksen hahmotuksen kautta empiirisiin tuloksiin, niiden analysointiin ja kuntakentän tulevaisuusvalintoja käsittelevään syventävään pohdintaan.

2 Talouden kovat lait vastaan perusoikeudet

Gunnar Myrdalin teoriaa (1957) seuraten voisi ajatella, että kuntienkin kehitys on spiraalimainen ja myönteisyydessään tai kielteisyydessään itseään vahvistava. Kierre voi olla joko ylöspäin kääntyvä, uutta kehitystä luova tai pahimmillaan alaspäin kurjistuva noidankehä. Hyvä taloudellinen kehitys kunnassa ruokkii positiivisia tapahtumia, houkuttelee uutta väestöä, aktivoi kuntayhteisön eri toimijoita ja vahvistaa edellytyksiä huolehtia asukkaiden palveluista ja niiden kehittämisestä. Tämän kehityssuunnan peilikuvan muodostaa alaspäin suuntautuva negatiivinen kierre, jossa heikko työllisyys kiihdyttää poismuuttoa, heikentää kunnan taloutta, paikkakunnan vetovoimaa ja kunnan edellytyksiä huolehtia asukkaidensa lainmukaisista peruspalveluista. Pahimmassa tapauksessa paraskaan osaaaminen tai ennakkoluulottominkaan kunnallispolitiikka ei auta, kun edellytykset katoavat. Väestömuutoksen erilaisuus ilmenee osana positiivisen tai negatiivisen kierteen toteutumisesta kunnissa.

Tästä aluekehityseroihin liittyvästä talousteoreettisesta asetelmasta lähtien on kysyttävä, mitkä kuntien selviytymisen mahdollisuudet lopulta ovat niissä tapauksissa, joissa vanhushuoltosuhteet heikkenevät nopeasti vanhusväestön määrän kasvaessa ja työikäisen väestön määrän nopeasti vähetessä. Jos yhteiskunta toimisi vain Myrdalin ”spiraaliteorian” reunaehtoihin pitäytyen, käsitys siitä, että kaikki kunnat eivät yksinkertaisesti voi tulevasta muutoksesta selviytyä, ilmeisesti osoittautuisi oikeaksi. Tämän käsityksen ovat omaksuneet äskettäin myös Haveri ja Suikkanen Lapin tulevaisuutta käsitelleessä artikkelissaan. Heidän mukaansa negatiivista kehitystä kumuloivat tekijät seuraavat toinen toistaan. Sellaisiksi he tunnistavat alhaisen syntyvyyden suhteessa kuolleisuuteen, heikon työpaikkakehityksen, työmarkkinoiden epävakauden sekä väestökehityksen välittömän yhteyden kunnallistalouteen ja palveluihin. Jos alue tai kunta tämän kehityksen seurauksena muuttuu pelkästään sopeutuvaksi, sille ei juurikaan jää mahdollisuuksia omalle toiminnalliselle aktiivisuudelle. (Haveri & Suikkanen 2003, 175–181.)

Myös Kallio näkee väestöllisen muutoksen takaa vuosi vuodelta pahenevan noidankehän, joka varsinkin maaseudun syrjäisissä kunnissa kulminoituu palvelujen rahoitustarpeen ja omien rahoitusmahdollisuuksien ristiriitaan. Väestörakenteen muutos vanhusvoittoiseksi aiheuttaa palvelutarpeen kasvua tilanteessa, jossa verotulot ja valtionosuudet eivät kasva. Ristiriita kärjistyy kuntien tilinpäätöksissä vakavina talousongelmina, negatiivisina vuosikatteina ja suurina alijääminä, jolloin omavastuinen verotuloihin pohjautuva kuntarahoitusmalli ei riitä velvoitteiden hoitamiseen. Kallio kuvaa noidankehä-ilmiötä kuviolla (kuvio 1).



Kuvio 1. Väestöä menettävien kuntien noidankehä (Kallio 2002, 170).

Hyvinvointiyhteiskunnan suurten periaatteiden kannalta asialla on toinenkin puolensa. Kansalaisten yhdenvertaisuus liittyy kiinteästi suomalaisen yhteiskunta-ajattelun perusteisiin. Amerikkalainen yhteiskuntafilosofi John Rawls kehitti reilut kolme vuosikymmentä sitten (1971) oikeudenmukaisuuskäsityksen, jonka mukaan yhteiskuntia tulee arvioida sen mukaan, miten ne kohtelevat kaikkein heikoimassa asemassa olevaa jäsentään.

Suomalaisessa kuntakentässä tarpeitten ja mahdollisuuksien ristiriita syvenee väestömuutoksen oloissa nopeasti, jonka seurauksena talouden kovat lait ja hyvinvointiyhteiskunnan periaatteet joutuvat koetukselle. Suuri joukko pieniä ja keskisuuria kuntia voi lopullisesti menettää kykynsä tuottaa lainsäädännössä niille määrätty palvelut, jolloin käsillä on perusoikeuskonflikti – tilanne jossa perusoikeuksiin kirjattuja tehtäviä kaikkien kuntien toimesta ei kyetä täyttämään.

Tätä taustaa vasten kysymys valtion ja kuntien välisestä vastuusta nousee väistämättä esiin. Kuten Heuru toteaa, mikäli kunta laiminlyö lakisääteiset tehtävänsä, se saattaa joutua valtion hallintopakon kohteeksi. Se voidaan valtion viranomaisen toimesta sakon uhalla määrätä noudattamaan sille säädettyjä velvoitteita (Kuntien valtionosuuslaki 1996, 24 §). Kunta on siis kiistattomasti vastuussa lakisääteisten tehtäviensä suorittamisesta. Vastuu on sekä toiminnallinen että taloudellinen. Toisaalta valtio ei voi vapautua vastuustaan perusoikeuksien toteutumisesta siirtämällä lailla perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä kunnille (PeVM 25/1994, 3). Sen on kannettava paitsi ohjaus- ja valvontavastuu, ennen kaikkea lopulta myös taloudellinen vastuu (Heuru 2002, 249–250).

Käytännön tasolla vastuukysymys vaikuttaa vähintäänkin häilyvältä. Perusoikeuksien näkökulmasta kuntien nopeasti muuttuvat edellytykset tehtäviensä toteuttamisessa voivat jo lähivuosina aiheuttaa lisääntyvää epäselvyyttä valtion ja kuntien välisissä vastuusuhteissa. Sakkorangaistukset eivät varmaankaan voi ratkaista ongelmia tilanteessa, jossa kysymys voi enemmän olla taloudellisten edellytysten katoamisesta kuin kunnallispoliittisen tahdon puutteesta. Valtion ja kuntien välisten velvollisuuksien ja vastuusuhteiden uusi perusoikeuksien toteutukseen liittyvä rajankäynti näyttäisi olevan edessä.

Kunnat eivät voi kuitenkaan pelkästään jäädä "ajopuuna" odottelemaan valtio-kunta-suhteen selkenemistä ja ongelmien ratkaisua sitä kautta. Niiden on kaikissa tapauksissa yritettävä ennakoida toimintaympäristössään tapahtuvat muutokset, tehtävä sen perusteella muutoksen hallinnan kannalta välttämättömät organisatoriset, toiminnalliset ja talouttaan koskevat ratkaisunsa. Tämä tarve ei koske ainoastaan maakuntien reuna-alueiden sopeutumisen hallittua toteutusta, vaan myöskin sellaisia kasvukuntia, jotka maakuntakeskusten läheisyydessä lisäävät väestöään, mutta joissa vanhusväestön määrän erittäin voimakas kasvu luo paineen suuriinkin kuntatyön ja -organisaation rakenteiden muutoksiin. Se, onko toiminta reflektiivistä vai ainoastaan "tässä ja nyt" tai peräti vasta jälkikäteen muutoksiin reagoivaa, muodostaa hallitun ongelmanratkaisun kannalta keskeisen kysymyksen.

Kuntien valmiudet uusien yhteistyörakenteiden ja palvelutuotantomuotojen käyttämiseen liittyvät tähän keskusteluun. Mm. Harisalo on, pohtiessaan hallintotieteen avoimia ongelmia, ollut huolissaan siitä, että erilaiset julkisten organisaatioiden sisäisten tekijöiden analyysit ovat syrjäyttäneet julkisen vallan vaihtoehtojen analyysin. Palveluiden yksityistämistä koskevassa keskustelussa hän on havainnut, että vähäiseenkin vaihtoehtoiseen analyysiin asennoidutaan poliittisesti – ei tieteellisesti. (Harisalo 2000, 66.) Käytännön kuntatyössä nyt käsillä oleva muutos edellyttää uskallusta erilaisten vaihtoehtojen avoimeen tarkasteluun palveluiden turvaamiseksi, onpa sitten kysymys päätöksenteosta, toiminnan organisoinnista tai yhteistyörakenteista. Palvelukyvyn turvaamisen näkökulmasta jopa eräät kunnallisen demokratian suuret periaatteet joutuvat käytännön saneleman pakon edessä välttämättömään tarkasteluun.

3 Aineisto ja menetelmä

Artikkelin yleinen tarkastelukulma on täsmennetty kahteen väestömuutosnäkömältäan melko erilaiseen maakuntaan Pirkanmaalle ja Pohjois-Karjalaan ja niissä edelleen kymmeneen pieneen ja keskisuureen (4 000–20 000 as.) kuntaan. Pirkanmaalta mukana ovat Hämeenkyrö, Ikaalinen, Pirkkala, Urjala ja Vammala; Pohjois-Karjalasta Eno, Ilomantsi, Kontiolahti, Lieksa ja Liperi. Kummastakin maakunnasta tarkasteluun on valikoitu kunnat, jotka lähtökohtatilanteeltaan poikkeavat toisistaan muodostaen kuitenkin olosuhteidensa puolesta mahdollisimman kattavan kokonaiskuvan maakuntansa pienten ja keskisuurten kuntien joukossa.

Kuntien valtuutetuille ja johtoryhmien jäsenille huhtikuun alussa 2003 esitettyllä kyselyllä ja kuntajohtajille saman vuoden syksyllä puhelimitse tehdyllä telemahaastattelulla etsittiin vastausta asetettuun tutkimusongelmaan. Erityisenä pyrkimyksenä oli saada uutta tietoa siitä, miten palvelu- ja rekrytointikyvyn näkökulmasta pienissä ja keskisuurissa kunnissa valmistaudutaan väestömuutokseen ja sen vaikutuksiin kuntien toimintaan, kuinka hyvin se on tiedostettu ja minkälaisiin toimenpiteisiin kunnissa sen johdosta on ryhdytty tai ollaan ryhtymässä.

Kyselyssä vastaajia pyydettiin kuuden taustakysymyksen lisäksi ottamaan kantaa 33 väittämään merkitsemällä omaa käsitystään parhaiten vastaava kannanotto viidestä annetusta vaihtoehdosta. Kysely postitettiin yhteensä 420 valtuutetulle ja johtoryhmän jäsenelle palautuskuorella varustettuna. Vastauksia palautettiin yhden lisäpyynnön jälkeen toukokuun loppuun mennessä 262 kappaletta. Näin ollen vastausprosentiksi muodostui 62,4. Puhelinhaastatteluun osallistuivat kaikkien kyselyssä mukana olleiden kuntien johtajat. Taulukossa 1 kuvataan aineistoa keskeisimpien taustamuuttujien mukaan. Kunnan kohdalle merkitty %-luku ilmaisee kuntakohtaisen palauteprosentin. Korkein vastausprosentti oli Urjalassa (88 %) ja alhaisin Liperissä (33 %).

Taulukko 1. Vastajayhteenveto.

Maakunta	n = 262	%	Kuntaryhmä	n = 262	%
Pirkanmaa	140	53,4	alle 10 000 as.	127	48,5
Pohjois-Karjala	122	46,6	yli 10 000 as.	135	51,5
Kunta			Sukupuoli		
Hämeenkyrö	33	72	nainen	92	35,1
Ikaalinen	22	61	mies	170	64,9
Pirkkala	28	65	Tehtävä		
Urjala	28	88	poliitikko	211	80,5
Vammala	29	58	virkamies/jory	51	19,5
Eno	22	63	Puolue	n = 210	%
Ilomantsi	22	61	SDP	65	31,0
Kontiolahti	24	51	Keskusta	71	33,8
Lieksa	39	78	Kokoomus	39	18,6
Liperi	15	33	Vas.liitto	11	5,2
			Muut	24	11,4

Kyselytuloksista tehtiin faktorianalyysi, jonka perusteella aineisto ryhmiteltiin kahdeksaksi väestömuutokseen valmistautumisen ulottuvuudeksi. Muodostettuja summamuuttujia analysoitiin vertaamalla niiden keskiarvoja taustamuuttujiin yksisuuntaisella ANOVA-testillä. Analyysin tuloksista muodostettiin myös graafinen tausta-aineisto, jota artikkelissa osittain käytetään. Tämän lisäksi alkuperäisistä muuttujista laskettujen prosenttijakaumien kuntakohtaiset ja taustaryhmittäiset tulokset ristiintaulukoitiin ja erot kannanotoissa analysoitiin χ^2 -testillä.

4 Tulokset

Kyselytulosten perusteella suoritettussa faktorianalyysissä (varimax rotation) alkuuperäisistä 33 kysymyksestä 26 latautui kahdeksaksi kuntatyön nykyhetkeen ja tulevaisuusnäköaloihin liittyväksi väestömuutoksen ulottuvuudeksi (taulukko 2).

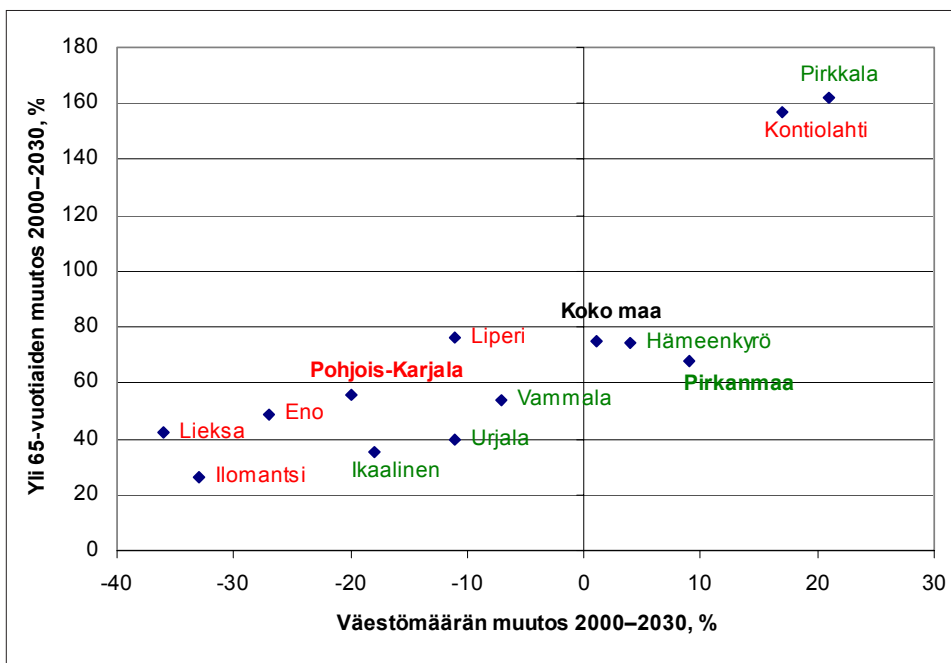
Taulukko 2. Faktorianalyysi. Käsitykset kuntatyön nykytilasta ja muutos-suunnista.

	1. Työ- hyvin- vointi	2. Va- raut- minen	3. Uhat	4. Ul- koista- minen	5. Rek- rytöin- työ	6. Uusi yhteis- työ	7. Tie- toisuus	8. Tie- toyk./ verko- st.	Kom- muna- li- teetti
Työhyvinvointi ja kunnan palvelukyky	,873								,814
Tyhy ja kunnan imago	,888								,846
Tyhy ja menestys työvoimakilpailussa	,868								,764
Tyhyn edistäminen		,825							,724
Palkkakannustimet		,712							,669
Koulutustoimenpiteet		,703							,562
Ei vielä varautunut		-,750							,626
Palvelukyky heikkenee			,864						,799
Palvelukyky menetetään			,827						,718
Kuntatalous heikkenee			,702						,723
Ulkoistamisen lisääminen				,836					,811
Osto yksityisiltä yrityksiltä				,828					,748
Kunnan ja yksityisen yhteistuotanto				,821					,775
Henkilöstöä helposti saatavissa					-,792				,673
Henkilöstön saaminen vaikeutuu					,743				,606
Henkilöstöpula uhkana					,641				,757
Ulkomainen työvoima mahdollisuus					,455				,503
Maakunnallinen palvelutuotanto						,795			,707
Seutukuntayhteistyö						,639			,535
Nykysysteemi						-,680			,608
Väestömuutoksen toteutuminen							,828		,697
Vanhusväestömuutoksen toteutuminen							,827		,733
Tietoyhteiskunnan paikallistaminen								,715	,710
Verkostoituminen mahdollisuudet								,462	,629

Jäljempänä nämä kahdeksan summamuuttujiksi muodostettua ulottuvuutta ryhmitellään “*väestömuutoksen ongelmat ja valmistautuminen*”-lähtökohta-analyysiksi (2, 3, 5, 7) ja *muuttuvan kuntatyön tulevaisuuspainotuksiksi* (1, 4, 6, 8). Lähtökohta-analyysi muodostuu väestömuutostietoisuudesta, rekrytointiedellytys-

ten muutoksesta, tulevan kehityksen uhkatekijöistä ja kuntien varautumisesta tulevaan muutokseen. Muuttuvassa toimintaympäristössä kuntatyön tulevia painoituksia arvioidaan päättäjäkäsitysten valossa kuntayhteistyön, palveluiden ulkoistamisen, työhyvinvoinnin edistämisen sekä tietoyhteiskuntakehityksen ja verkostoitumisen ulottuvuuksilla.

Kuntiin lähetettyihin kyselylomakkeisiin sisältyi kuntakohtaisena tietona Tilastokeskuksen trendiennuste (2001) kunkin kunnan asukasluvun ja vanhusväestön määrän kehityksestä vuodesta 2000 vuoteen 2030. Tämä asetelma, joka ilmenee kuvioista 2, muodostaa tulosten tarkastelun kannalta tärkeän lähtökohdan.



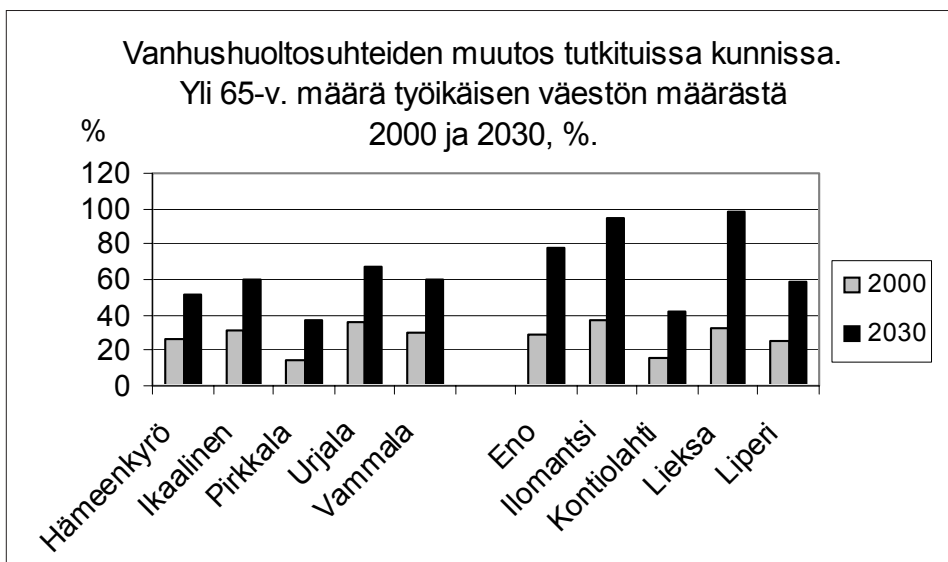
Kuvio 2. Koko väestön ja yli 65-v. määrän muutos (%) tutkituissa kunnissa 2000–2030.

Maan keskiarvoon verrattaessa Pirkanmaa ja Pohjois-Karjala poikkeavat väestömuutoskuvaltaan merkittävästi toisistaan. Pirkanmaalla väestön määrä kasvaa muuta maata voimakkaammin kun taas Pohjois-Karjalan väkiluku voimakkaasti edelleen pienenee. Kunnittaisessa vertailussa sama kuva toistuu ja vahvistuu.

4.1 Väestömuutoksen ongelmat ja kuntien valmistautuminen – lähtökohta-analyysi

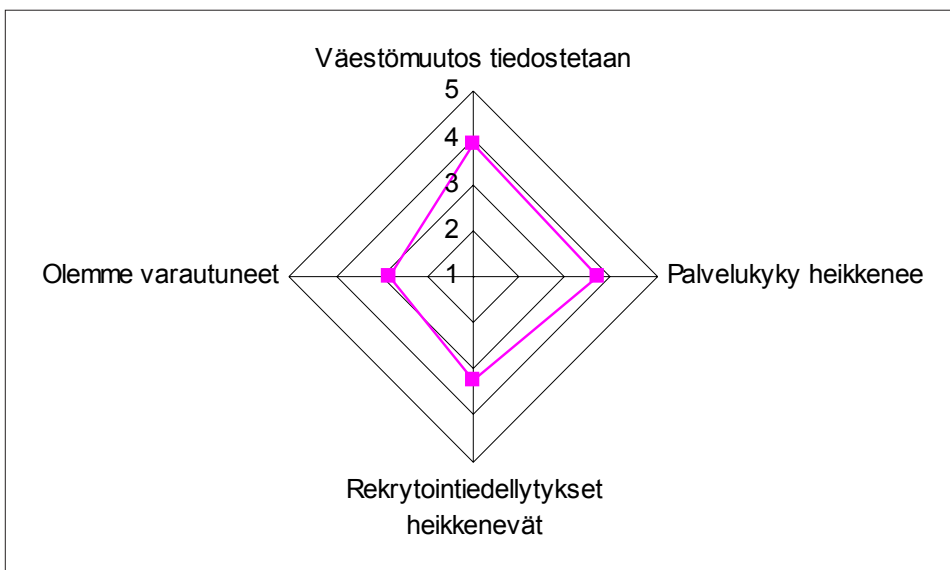
Väestömuutoksen suuret kuntakohtaiset erot tulevat esille erityisesti työikäisen väestön määrän ja yli 65-vuotiaiden määrän keskinäisenä suhteena. Vanhushuol-

tosuhde, joka lasketaan yli 65-vuotiaiden prosenttimääränä työikäisestä väestöstä, heikkenee lähivuosina kaikissa Euroopan unionin jäsenmaissa. Suomen vanhushuoltosuhde nousee vuoden 2000 22 prosentin tasosta (Eurostat, 2000, 2002) vuoteen 2030 mennessä 45 prosenttiin (Tilastokeskus 2001), elikkä kaikkein nopeimmin EU:n nykyisistä jäsenmaista. Tutkituissa Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan kunnissa vanhushuoltosuhteiden muutos näytetään kuviossa 3.



Kuvio 3. Vanhushuoltosuhde tutkituissa kunnissa 2000 ja 2030.

Summamuuttujien avulla haettiin käsitystä ensiksi siitä, *miten tietoisia* kuntatoinmijat ovat väestömuutoksesta sellaisenaan, sekä *mitä uhkatekijöitä* väestörakennekehitys voi aiheuttaa kunnan *palvelukyvyille ja rekrytointiedellytyksille*. Neljäs muuttujista mittasi *kuntien varautumista* tilanteeseen (kuvio 4). Mitä lähemmäksi neliökuvion kärkiä asteikolla 1–5 keskiarvotulos kunkin ulottuvuuden osalta asetuu, sitä selvemmin päättäjät ja kuntajohto ovat samaa mieltä summamuuttujan neljästä perusoletuksesta (perusoletukset kirjoitettu kuvioon).

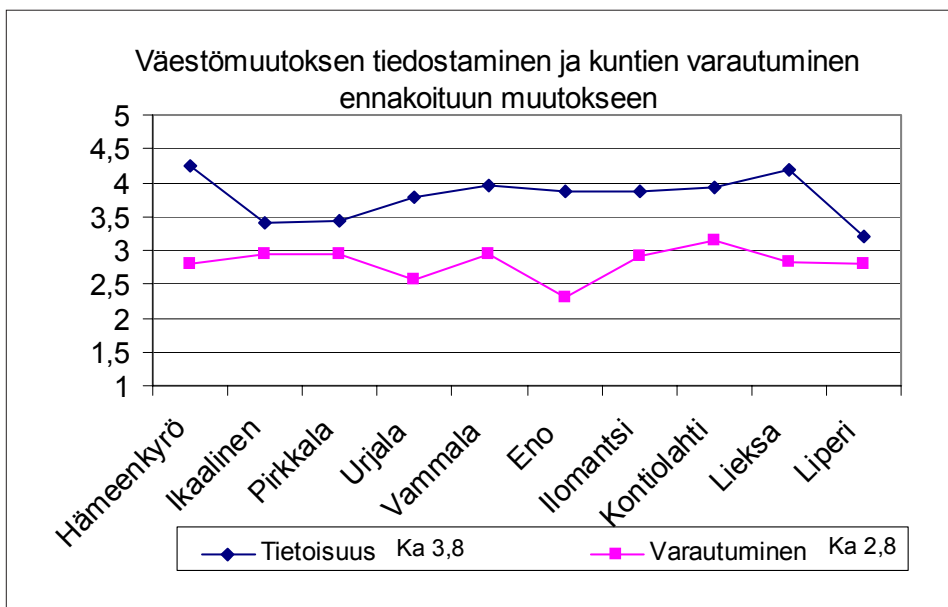


Kuvio 4. Väestömuutoksen uhkatekijät ja valmistautuminen.

Kuvio pelkistää vastaajien käsitykset selvästi: vaikka väestömuutos tiedostetaan hyvin, tilanteeseen varautuminen on toistaiseksi vähäistä. Muutoksen uskotaan heikentävän henkilöstön rekrytointiedellytyksiä ja kuntien palvelukykyä. Ongelma on toisin sanoen tiedossa, mutta sen hoitamiseksi ei vielä juurikaan kunnissa toimita. Seuraavassa tuloksia tarkastellaan tarkemmin summamuuttujien suhteessa taustamuuttujiin.

Kymmenen kunnan keskeisten päättäjien ja johtoryhmien tasolla tietoisuus niin väestörakenteen muutoksen kuin yli 65-vuotiaiden määrän voimakkaan kasvunkin osalta on keskimääräisesti hyvä. Sama pätee pääsääntöisesti myös useimpiin muihin taustamuuttujaryhmiin. Naiset näyttävät tiedostavan tilanteen jonkin verran miehiä ja sosiaalidemokraatit muiden puolueiden kunnallispolitiikkoja selkeämmin. Epäuskoa väestömuutoksen suhteen esiintyy maakuntakeskusten läheisyydessä sijaitsevilla kunnilla, joissa on taipumusta uskoa jossakin määrin ennustettua myönteisempään väestömäärän kokonaiskehitykseen ja vähäisempään yli 65-vuotiaiden määrän lisääntymiseen. Muutoin kuntakohtaisille vaihteluille ei näyttäisi olevan yhtä yhtenäistä väestömuutoksesta johtuvaa selittäjää. Kysymys voi enemmänkin olla siitä, että asiaa on ajankohtaisena kysymyksenä käsitelty joissakin kunnissa muita enemmän. Väestömuutoksen tiedostaminen tulee selvimmän esiin Hämeenkyrössä ja Lieksassa.

Alla olevassa kuviossa (kuvio 5) väestömuutostietoisuutta tarkastellaan yhdessä kuntien varautumista koskevien päättäjäkäsitysten kanssa. Päättäjät ja kuntajohto arvioivat itsekriittisesti, että kunnat ovat hyvin tiedostetun ongelman suhteen huonosti varautuneita. Kuntakohtaiset erot ovat kummankin summamuuttujan osalta tilastollisesti erittäin merkitseviä.



Kuvio 5. Väestömuutostietoisuus ja muutokseen varautuminen.

Vaikka muutosta ennakoivat ratkaisut näyttävät vastaajakäsitystenkin perusteella muodostavan tulevista ongelmista selviämisen keskeisen ytimen, “Olemme varautuneet”-väittämistä muodostetun summamuuttujan testaus ei tuottanut juuri lainkaan täysin samaa mieltä olevia kannanottoja. Asteikolla 1–5 keskiarvo 2,8 kaikista vastaajista kertoo toistaiseksi vähäisestä varautumisesta väestörakennemuutokseen ja sen seurauksiin.

Kontiolahtea lukuun ottamatta kaikkien muiden kuntien keskiarvot poikkeavat neutraalista tasosta (3) suuntaan 1–2. Yhdeksän kunnan vastaajien enemmistö kokee näin ollen oman kuntansa varautumisen toistaiseksi vähäiseksi tai puutteelliseksi.

Varautumisen osa-alueita kyselyssä olivat työhyvinvoinnin edistäminen sekä koulutustoimenpiteiden ja palkkakannustimien käyttö varautumisen välineinä. Tässä vaiheessa vahvimmin esiin nousee työhyvinvointi. Koulutuksen edistämiseen liittyviä toimenpiteitä osana rekrytointiedellytysten parantamista käytetään toistaiseksi vähän. Poikkeuksen näiltä osin muodostaa Vammala, jossa yli puolet vastaajista tulkitsee kaupungin ottaneen jo tähän mennessä koulutuksen tulevaisuuteen varautumisen aktiiviseksi välineeksi. Palkkakannustimien käytössä Kontiolahti muodostaa ainoan selkeän poikkeuksen. Siellä vastaajista yhdeksän kymmenestä on sitä mieltä, että kunnassa palkkakannustimia käytetään jo nyt varauduttaessa kasvavaan henkilöstötarpeeseen ja työvoimakilpailuun. Muissa kunnissa käsitykset ovat perin toisenlaisia vaihdellen 0–30 prosentin välillä.

Kunnallispoliitikkojen keskuudessa sosiaalidemokraatit ovat selvästi kriittisempiä arvioidessaan oman kuntansa varautumistoimenpiteitä verrattuna keskus-

taan ja kokoomukseen. Varautuminen muutokseen on päättäjäkäsitysten mukaan voimakkainta kunnissa, joissa väestömäärän kasvu on voimakasta ja vastaavasti vähäisempää siellä, missä väestömäärä voimakkaasti vähenee.

Tulokset tuovat selvästi esille sen, että kaikissa kunnissa mukaan lukien myös helpoimmat väestömuutuskunnat, muuttuva tilanne koetaan kunnan palvelukykyä uhkaavana. Työvoimakilpailun kiristyessä kuntien rekrytointiedellytysten pelätään heikkenevän tulevaisuudessa. Palkkakilpailussa menestymiseen ei uskota ja pätevän henkilökunnan saaminen avautuviin tehtäviin tulee nykyisestään vaikeutumaan. Henkilökunnan rekrytointiongelmat koetaan voimakkaimpina vaikeimmista väestömuutuskunnissa, joissa erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kasvusta ja nopeasta kuntaväen eläkkeelle siirtymisestä johtuen uuden henkilöstön rekrytointitarvetta tulee edelleen olemaan kokonaisväkimäärän vähenemisestä huolimatta. Taulukossa 3 uhkien kokemista tarkastellaan eri taustamuuttajien mukaan jakamalla kunnat kolmeen ryhmään väestömuutostilanteen vaativuuden perusteella. Asteikolla 1–5 tarkastelu painottuu yhtä poikkeusta lukuun ottamatta kaikilta osin selvästi yli kolmen keskiarvoihin, mikä osoittaa sen että kuntien palvelukyvyyn menetyksen uhka koetaan vastaajien keskuudessa hyvin voimakkaana.

Taulukko 3. Eri ryhmien näkemykset väestömuutoksen uhkakuvista.

	Helpoin väestötilanne	Keskivaikea tilanne	Vaikein väestötilanne
Pirkanmaa	3,4	4,0	–
Pohjois-Karjala	3,4	3,8	3,7
alle 10 000 as.	3,6	4,0	3,7
yli 10 000 as.	3,3	3,8	3,8
nainen	3,8	3,9	3,7
mies	3,2	4,0	3,8
poliitikko	3,5	4,0	3,8
virkamies	2,9	3,9	3,7
kesk. + kok.	3,4	4,0	4,0
sdp + vas.	4,0	4,1	3,5
muut	3,3	3,7	3,7

Kuntiin väestömuutoksen seurauksena kohdistuvat uhat ja muutoksen ongelmallisuus koetaan erityisen voimakkaina maakuntakeskuksesta etäämmällä sijaitsevis-
sa ja pienissä, alle 10 000 asukkaan kunnissa, joissa väestömuutos on kaikkein voimakkain. Virkamiehet näkevät uhkakuvia vähemmän kuin poliitikot. Keskus-
talaiset päättäjät kokevat uhkatekijät muihin poliittisiin ryhmiin verrattuna voi-
makkaammin. Yksittäisten kuntien kohdalla käsitykset väestömuutoksen ongel-

mallisuudesta tai ongelmattomuudesta vaihtelevat kunnittain jyrkästi. Siinä missä valtaosa kontiolahtelaisista vastaajista (yli 2/3) arvioi, ettei tilanne näytä ongelmalta kunnan kannalta, naapurikunnassa Enossa vain 5 prosenttia on samaa mieltä oman kuntansa tilanteesta, erittäin selvän enemmistön (76 %) kokiessa tilanteen kunnan kannalta ongelmalliseksi. Tilanne on samankaltainen Pirkanmaalla. Osassa kunnista väestömuutoksen nähtävissä oleva vaikutus koetaan ongelmallisena, osassa taas ei. Uhkakuvina nousevat esiin niin palvelukyvyyn menetys, heikkenevä kuntatalous kuin henkilöstöpulakin. Kuntakohtaiset erot ovat tilastollisesti merkitseviä.

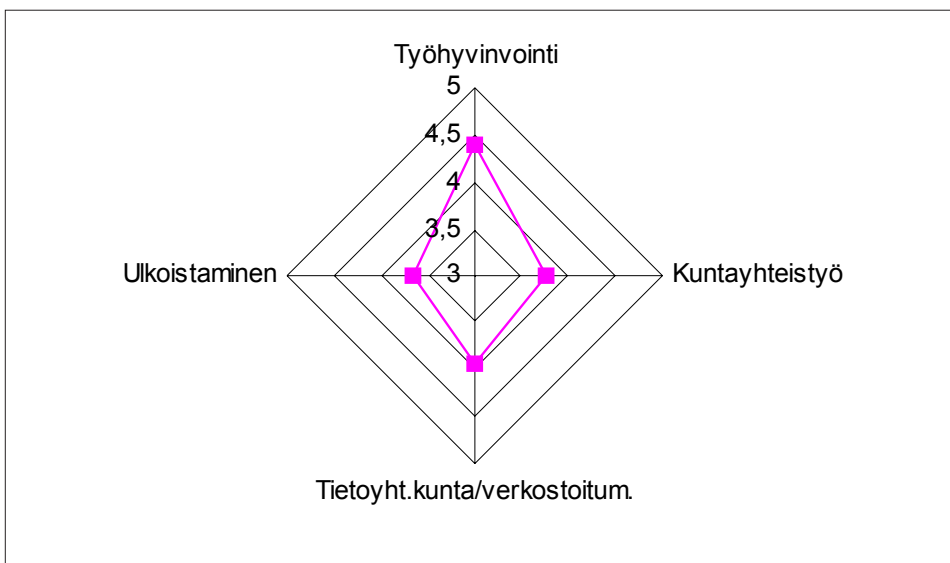
Kuntatyön kannalta väestömäärän voimakas muutos jo sellaisenaan merkitsee aina sekä rakenteisiin, talouteen että toiminnan painopisteisiin kohdistuvia muutosvaatimuksia. Nyt edessä oleva väestömuutos muuttaa kuitenkin paitsi asukasmääriä myös väestön ikärakennetta voimakkaasti kaikissa kymmenessä kunnassa. Muutokseen varautuminen näyttäisi näin ollen muodostavan haasteista selviämisen ytimen.

4.2 Väestömuutos ja tulevan kuntatyön strategiset painotukset

Päättäjien ja kuntajohdon käsitykset kuntatyön tulevista painotuksista ovat samankaltaisia riippumatta siitä, onko kunnan edessä voimakkaampi tai lievempi väestörakenteen muutos. Kehityskuvaltaan toisistaan voimakkaasti poikkeavien kuntien tulevaisuusstrategiat liittyvät kaikissa kunnissa omalla tavallaan toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten hallintaan.

Pienten ja keski suurten kuntien ryhmässä, johon valtaosa suomalaisista kunnista lukeutuu, on kaikissa tapauksissa tapahtumassa voimakas erilaistuminen ja ”uudelleenjärjestely”. Sen edellä suoritettu tarkastelu väestömuutoksesta ja sen mukanaan tuomista uhkakuvista ja kuntien valmistautumisesta jo osoitti. Tälle kirjavalle kuntajoukolle ei ole olemassa yhtä eloonjäämisen oppia, josta kaikille sopivat onnistumisen ainespuut voitaisiin rakentaa, vaan jokainen tapaus on oma ainutkertainen räätälöintinsä. Kaikki kunnat joutuvat tunnistamaan toimintaympäristönsä muutokseen liittyvät kontingenssitekijät (ks. Lawrence & Lorch 1967, 193–195) ja hahmottamaan kuntatyön kehittämiseksi niiden perusteella oma ”kuntapersoonallinen” sisältönsä ja oman kunnan tilanteeseen sovitettut onnistumisen rakenteensa.

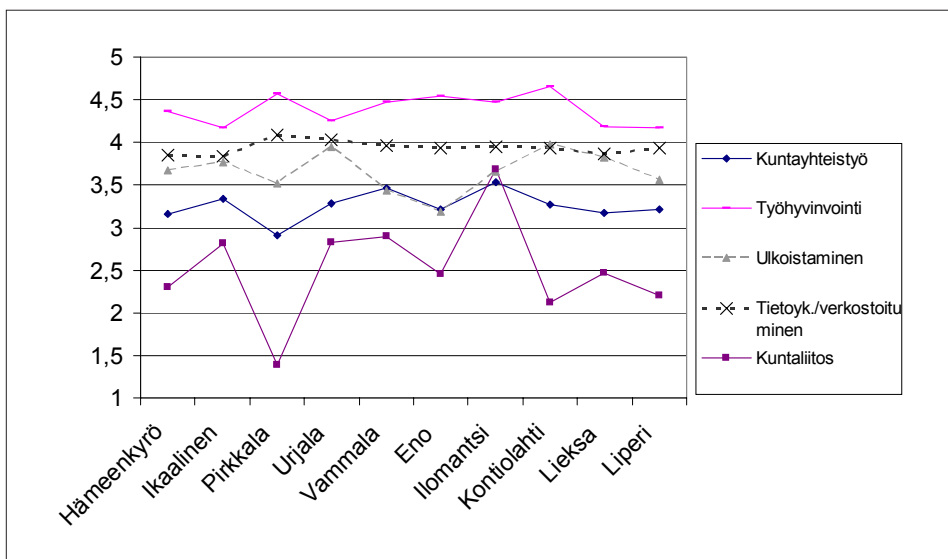
Faktorianalyysin avulla muodostetut summamuuttujat hahmottavat palvelukyvyyn säilyttämisen ydinolottuvuuksia päättäjäkäsitysten valossa. Tarkastelussa ovat palveluiden ulkoistaminen, kuntayhteistyö, työhyvinvoinnin edistäminen sekä tietoyhteiskunnan paikallistaminen ja verkostoituminen. Tulosityhteenveto esitetään alla olevassa kuviossa (kuvio 6). Mitä lähemmäksi kuvion kärkiä tulospiste asteikolla 1–5 asettuu, sen vahvempi kannatus toimenpidekokonaisuudella on tulevia ratkaisuja hahmotettaessa. Kaikki neljä strategiasisältöä saavat vastaajien keskuudessa voimakkaasti kannatusta keskiarvojen noustessa jokaisen summamuuttujan osalta yli kolmen.



Kuvio 6. Kuntatyön tulevaisuuspainotukset.

Tutkituissa kunnissa päättäjien ja kuntajohdon käsitykset eri toimenpiteiden sopivuudesta kuitenkin vaihtelevat huomattavasti. Kuntayhteistyön kehittäminen ja palveluiden ulkoistaminen jakaa mielipiteitä myös poliittisesti. Kuntajohtajat ovat yksituumaisia siitä, että tulevilta ratkaisuilta on tavoiteltava huomattavaa muutosta ja vaikuttavuutta, koska “pieni laitto ei riitä” väestömuutoksen seurausten hallitsemiseen ja palvelukyvyn säilyttämiseen. Yksittäisten kuntien tapauksessa kysymys on lähes aina useammasta toimintavaihtoehdosta koostuvan kokonaisstrategian rakentamisesta sovitettuna oman kunnan toimintaympäristön muutokseen ja muutostilanteen vaativuuteen. Alla olevassa kuviossa tutkittujen toimintasuuntien kannatus on koottu kuntakohtaisesti kaikkien kunnasta annettujen vastausten keskiarvoina (kuvio 7). Yksittäisistä muuttujista kuntaliitoksen kannatus on otettu ratkaisuvaihtoehdona samaan kuvioon käytettyjen summamuuttujien kanssa.

Kaikkein voimakkaimmin ja yksituumaisimmin vastaajat jakavat käsityksen siitä, että työhyvinvoinnin edistämisellä kunnat voivat vaikuttaa palvelu- ja rekrytointikykyänsä säilymiseen. Toisena selkeästi esiin tulevana kehittämisen kohteena pidetään kuntayhteistyön eri tavoin tapahtuvaa lisäämistä. Myös verkostoitumisen ja tietoyhteiskunnan paikallistamisen puolesta toimiminen koetaan tulevan kuntatyön vahvistuvina ulottuvuuksina. Ulkoistaminen saa kaikkien vastaajien keskuudessa myöskin paljon kannatusta, mutta näiltä osin erot mm. kunnallispolitiikojen ajattelussa ovat huomattavia. Muutoinkin erot taustaryhmittäin muodostuvat joiltakin osin melko suuriksi, kuten jäljempänä suoritettava tarkempi tarkastelu osoittaa.



Kuvio 7. Eri toimintavaihtoehtojen kannatus tutkituissa kunnissa.

Työhyvinvointi

Huolimatta siitä, että työhyvinvointia ainakaan sen laajassa merkityksessä ei vielä ole otettu kuntien työntäjäpolitiikan strategiatyökaluksi, se kuitenkin koetaan kaikissa kymmenessä kunnassa erittäin tärkeäksi kehittämisalueeksi. Tätä kokonaisuutta kyselyssä lähestyttiin palvelukyvyn turvaamisen, kuntatyön imagon ja työvoimakilpailun näkökulmista.

Työhyvinvoinnin summamuuttuja näyttäytyy yhtenevästi vahvana molemmissa maakunnissa ja kaikissa kunnissa jakamatta merkittävästi myöskään poliittisten toimijoiden mielipiteitä. Vastaajamielipiteiden asettuminen työhyvinvointiulottuvuudella selvästi kesiarvoa (3) myönteisemmäksi tasoon 4,4 ja keskihajonnan muodostuminen pieneksi (0,65), osoittavat kuntatoimijoiden olevan näiltä osin poikkeuksellisen yksituumaisia. Alhaisinkin kuntakeskiarvo nousee selvästi yli 4:n. Tulosta onkin siinä mielessä pidettävä tärkeänä, että tämän kehittämisalueen puitteissa tehtäville käytännön ratkaisuille uskoisi laajan yhteisymmärryksen vuoksi olevan kunnissa hyviä edellytyksiä.

Työhyvinvoinnin uskotaan parantavan niin kunnan palvelukykyä, imagoa kuin kunnan menestystä työvoimakilpailussakin. Vaikka käsitykset työhyvinvoinnin merkityksestä ovatkin voimakkaasti yhteneviä, yhtä voimakkaasti toimijat eivät ole vakuuttuneita siitä, että kunnissa tultaisiin lisäämään työhyvinvointia edistäviä toimenpiteitä. Kaikista vastaajista yli 2/3 tähän kuitenkin oman kuntansa osalta uskoo. Kuntakohtaiset erot vaihtelevat melko paljon täysin tai jokseenkin samaa mieltä olevien määrässä (45–80 %) erojen muodostuessa näiltä osin tilastollisesti merkitseviksi.

Kuntayhteistyö

Väestömuutokseen valmistautumisen ulottuvuuksista kuntien välinen yhteistyö näyttää keskeisten toimijoiden käsitysten perusteella nousevan tärkeäksi kehittämisalueeksi. Sen mahdollisuuksiin uskotaan yleisesti – enemmän kuitenkin kunnissa, joissa väestömuutoksen uhat koetaan voimakkaimmin. Vastauksissa ei esiinny käytännöllisesti katsoen lainkaan kuntayhteistyöhön negatiivisesti virittyneitä kannanottoja. Kunnissa kannatetaan pitkällekin meneviä ratkaisuja. Palveluiden tuottamisen rakenteina nousevat voimakkaasti esiin Kainuun mallin mukainen maakunnallinen yhteistyö ja seutukuntayhteistyö, joka saa vastaajilta peräti 91 prosentin kannatuksen.

Kuntatoimijoiden käsitykset palvelutuotannon järjestämisen vaihtoehtoista vaihtelevat jonkin verran kunnittain. Arviot kuitenkin yhtyvät kaikissa kunnissa siinä, että nykyinen järjestelmä ei enää tulevaisuudessa ole sellaisenaan toimiva vaihtoehto, vaan muutoksia tarvitaan. Väittämän ”Nyksysteemi on hyvä”, hyväksyi täysin vain 4 prosenttia kaikista vastaajista. Kaikista vastaajista reilusti yli puolet (58 %) oli tämän väittämän suhteen joko täysin tai jokseenkin eri mieltä.

Kuntaliitos uudelleenorganisoinnin vaihtoehtona ei saa edelleenkaan laajaa kannatusta. Tästä huolimatta erot kuntien ja kuntaryhmien välillä ovat tilastollisesti erittäin merkitseviä. Siinä missä Pirkkalan päättäjistä ja johtavista virkamiehistä vain 4 prosenttia piti kuntaliitosta todennäköisenä lähitulevaisuudessa, Ilomantsissa enemmistö vastaajista (64 %) arvioi kuntaliitoksen olevan edessä lähivuosina. Ilomantsin vastaajista vain 14 prosenttia oli täysin tai jokseenkin eri mieltä kuntaliitosvaihtoehdon todennäköisyydestä. Vammalassa kuntaliitosvaihtoehdon kannattajia (45 %) on enemmän kuin vastustajia (38 %). Vastauksissaan toistaiseksi neutraaleja on 17 prosenttia. Vammalan valmius on tulkittava siten, että mikäli naapurikunnissa syntyy valmiuksia kuntaliitokseen, Vammala on asian selvittämiseen omalta osaltaan valmis – ei niinkään itse olemaan toiseen kuntaan liitettävä kunta, vaan nimenomaan vastaanottaja.

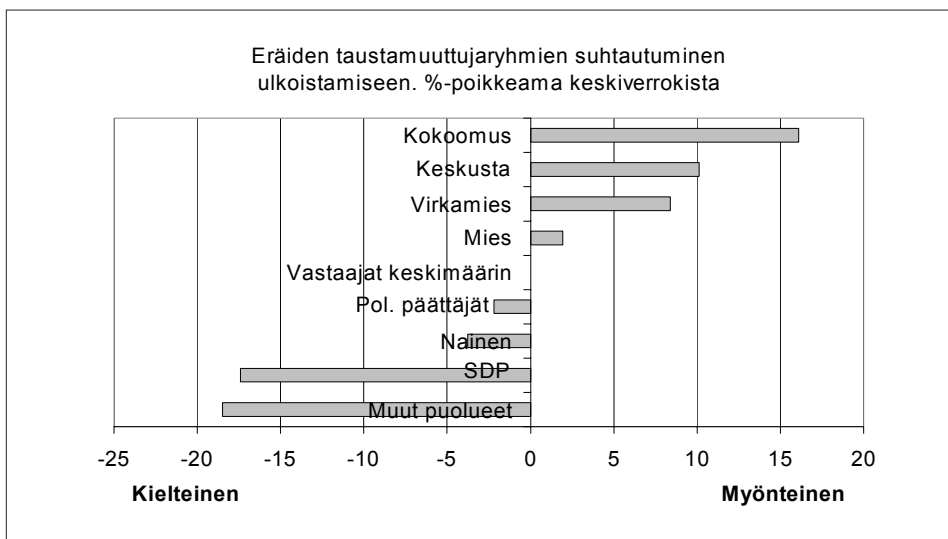
Palveluiden ulkoistaminen

Keskiarvotarkastelujen valossa palvelutuotannon ulkoistamisen lisääminen saa kunnissa laajaa kannatusta. Asteikolla 1–5 myönteisyys tulee esille mielipiteiden melko voimakkaana painottumisena kannanottoihin täysin tai jokseenkin samaa mieltä (4–5) ulkoistamisen puolesta.

Ulkoistamisen vaihtoehtoina voivat tulla kysymykseen jonkun palvelutehtävän joko kokonaan yksityisille yrityksille ulkoistaminen tai kunnan ja yksityisen yrityksen yhteistyön toteuttaminen palvelutuotannossa (vrt. esim. Kanninen 2002, 53–65). Tämä public-private-partnership tuotantomenetelmä on yhä laajemmin käytössä monissa Euroopan maissa (Tossavainen & Iso-Aho 2003, 10). Kuntajohdajat pitävät varteenotettavana mahdollisuutena myös kuntien työnjaon kehittämistä siten, että kunnat suorittavat entistä enemmän ns. ristiinulkoistamista toinen toisilleen, jolloin yhteisesti sovittavalla tavalla kukin kunta erikoistuu jonkun alan

palveluiden tuottamiseen kahden tai useamman kunnan alueella. Tällöin kysymyksessä on enemmän kuntayhteistyön toteuttaminen kuin ulkoistaminen.

Suhtautumisessa ulkoistamiseen tarkempi tarkastelu tuo esille tilastollisesti erittäin merkitsevän eron puolueiden välillä. Sosiaalidemokraatit ovat selvästi kokoomusta ja keskustaa haluttomampia ulkoistamaan kuntapalveluita, samoin kuin ryhmä ”muut puolueet”, jossa vasemmistoliiton ja vihreiden osuus on suuri. Eri taustamuuttujaryhmien erot suhtautumisessa ulkoistamiseen kuvataan alla olevassa kuviossa prosenttipoikkeamana kaikkien vastaajien perusteella lasketusta keskiarvosta (kuvio 8).



Kuvio 8. Erot taustamuuttujaryhmittäin suhtautumisessa ulkoistamiseen.

Suuret erot selittynevät ainakin osaksi kunta-alan henkilöstöryhmien kannanottojen voimakkaampana esiintulona sdp:n ja ryhmän ”muut” kannanotoissa, kuin keskustan ja kokoomuksen päättävävastauksissa. Ulkoistamisen lisääminen ja sen seurauksena kunta-alan henkilöpiirin väheneminen vaikuttavat kielteisesti mm. eläkevakuutusmaksujen tasoon niitä nostavasti ja sitä kautta kielteisesti myös kunnallistalouksien kantokykyyn, jolla seikalla voi olla merkitystä mielipiteiden voimakkaaseen hajontaan.

Tietoyhteiskunnan paikallistaminen ja verkostoituminen

Kuntayhteistyön kehittämisen, ulkoistettavien palveluiden ja työhyvinvoinnin edistämisen lisäksi päättäjillä ja johtavilla virkamiehillä on halukkuutta etsiä tulevan kuntatyön ratkaisusisältöjä verkostoitumista lisäämällä ja ottamalla aikaisempaa laajemmin käyttöön tietoyhteiskunnan tarjoamat mahdollisuudet myös paikallisesti. Kuntajohtajahaastatteluissa tietoyhteiskunnan paikallistuminen nousi

esiin merkittävänä mahdollisuutena mm. vastaanottotoiminnassa, terveysneuvonnassa, ajanvarauksissa, lupa-asoiden käsittelyn nopeuttamisessa, kuntalaisten informoimisessa, henkilöstökoulutuksessa sekä opetus- ja koulutuspalveluiden kehittämässä.

Vaikka tietoyhteiskunta eräiltä osin tavallaan kunnissa jo onkin, tietoyhteiskunnan paikallistamisesta ei varsinaisesti vielä voida puhua (ks. esim. Anttiroiko & Hoikka 1999). Laajakaistaverkkojen suomat nopeat sähköisen tiedonsiirron edellytykset ovat varsinkin maan reuna-alueilla vielä puutteelliset. Tietoyhteiskunnan mahdollisuuksien käyttämiseen tasapainoisemman aluekehityksen välineenä ja paikallisuuden vahvistajana kyllä uskotaan, mutta sen koetaan vielä olevan alkutekijöissään. Kuntien tietoyhteiskuntaulottuvuuden vahvistamista pidetään yhtenä varteenotettavana mahdollisuutena selvitä väestörakenteen muutoksen mukanaan tuomista uusiutuvista palveluhaasteista.

Verkostoitumisen myönteiset vaikutukset kuntien toimintaan tulivat vastauksissa esiin tätäkin selvemmin peräti 91 prosentin uskoessa verkostoitumisen parantavan kuntien toimintakykyä. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että ns. verkostokuntien kehittyminen yleistyy vaihtoehtoisena palvelutuotannon järjestämiskentteena. Kuntien yhteistoimintaan perustuvana järjestelynä verkostokuntien uskotaan kykenevän palveluiden ylläpitämiseen ja kehittämiseen ilman merkittävää lisärahoitusta ja kuntaliitoksia (Haveri 2003, 85; Haveri, Laamanen & Majoinen 2003).

4.3 Kuntajohtajien haastattelu

Kuntajohtaja haastattelulla pyrittiin täsmentämään käsitystä siitä, missä määrin muutoksia on käytännössä ennakoitu/analysoitu ja mitkä ovat päättäjien valmiudet ja kuntaorganisaation kyky ”tarttua härkää sarvista” ja toteuttaa kunnissa tarvittavia toimenpiteitä palvelukyvyn säilyttämiseksi nopeasti muuttuvassa tilanteessa.

Seitsemän kymmenestä kuntajohtajasta katsoi, että väestömuutoksen mukanaan tuomaa ongelmaa ei heidän kuntansa osalta tosiasiaassa ole riittävästi tiedostettu eikä analysoitu poliittisten toimijoiden keskuudessa. Kokeneen kunnallisjohtajan käsityksen mukaan poliittinen vastuunotto suhteessa tulevaan muutokseen on ollut heikkoa: ”Virkamiehet voivat kyllä kertoa numerot ja niiden perusteella esitykset toimenpiteiksi, mutta päätöksiä ei synny – sitoutujia ei löydy. Poliitikot miettivät asioita enintään neljän vuoden tähtäimellä. On turha yrittää, että vuoden 2010 tilanne voitaisiin ottaa päätöksissä huomioon ennakkoon – siihen ei ole valmiutta. Kasvanut poliittinen populismi on peittänyt tosiasiat alleen. Kuilu todellisuuden ja mielikuvien välillä on valtava. Päättäjillä on kyllä taipumus etsiä syyllisiä ja jaella tuomioita, mutta omista tekemisistä tai päättämättömyydestä ei vastuuta kanneta. Näillä eväillä kunta ei kykene tulevia tilanteita hallitsemaan. Ratkaisujen on tultava ulkoa. Meidänkin tapauksessamme kuntaliitos on välttämätön”.

Vaikka edellä oleva kuntajohtajakäsitys onkin voimakas ja muista kannanotoista tässä suhteessa poikkeava, siinä tuodut asiat tulivat esille yksittäisinä monien muidenkin vastauksissa. Kaikkein eniten kuntajohtajia askarruttaa se, että tuleviin muutoksiin varautuminen ennakkoon on vaikeata. Tämä ongelma koetaan myös kasvavissa kunnissa. Toiminta on usein reagointia vasta sitten, kun asiat ovat käsillä tai jo tapahtuneet. Ennakointihankkeita on kuitenkin toteutettu etupäässä palvelusektorikohtaisesti ja muiden kuntien kanssa yhteistyössä. Näin saatu tieto ei kuitenkaan kuntajohtajakäsitysten valossa muutu helposti toimenpiteiksi. Monet kuntajohtajat pelkäävät ongelmien tästä syystä kärjistyvän, kun tarvittavia päätöksiä ei synny, vaikka päätösten välttämättömyys sinänsä tiedostetaan.

Osa kymmenestä kuntajohtajasta piti tärkeänä, että kunnissa arvioitaisiin valtuuksien ja vastuun suhdetta ainakin väliaikaisesti muutostilanteiden hallinnan näkökulmasta. Väestömuutoksen rajuus koetaan sen kaltaisena ”poikkeustilana”, jonka ratkaisuja kunnallinen päätöksenteko ei kaikissa tapauksissa pysty työstämään ja välttämättömätkin päätökset jäävät tekemättä. Kunnanhallitusten tai kuntajohtajien valtuuksia pitäisi tästä syystä uskaltaa ainakin väliaikaisesti kunnan omilla päätöksillä lisätä ja laajentaa ”ennen kuin sisäministeriö lähettää kuntaan omat selvitysmiehensä tai muutosjohtajansa”.

Kuntajohtajien keskuudessa kaivataan myös realistista kansallista keskustelua ikääntymiseen liittyvistä vaikutuksista. ”Ikääntymisongelmatiikkaa ei ole ymmärretty, vaikka se koskee koko kansakuntaa, ei vain periferiaa.” Yksi vastaajista katsoo kuntajohtamisen ”sietämättömäksi dilemmaksi” sitä, että vanhoissa rakenteissa ja väärissä kuvitelmissa pitäytyvälle luottamusmiesjoukolla tulisi yhtä aikaa kyetä kertomaan totuuden sanoja ja olla samalla positiivinen.

Organisaatioon kohdistuvia muutoksia, kuten toimielinten uudelleen järjestelyjä, entisten toimielinten lakkauttamisia tai uusien perustamista, ei tutkituissa kunnissa juurikaan suunnitella. Kuntayhteistyö nähdään kuitenkin kaikissa kunnissa tärkeänä ja sillä on myöskin laaja poliittinen hyväksyntä takanaan. Kuntaliitosratkaisu tulee kuntajohtajahaastattelussa selvästi useammin esille kuin poliitikkojen kannanotoissa.

Voimakkaasti kasvavan kunnan suurimpana muutokseen liittyvänä ongelmana kunnan ylin virkamies pitää kasvun hallintaan tarvittavien välineiden riittämättömyyttä. Osin kysymys on taloudesta, mutta sitäkin enemmän ennakkoinnin vaativuudesta. Kasvukunnissa ei koeta työvoiman saantia jatkossakaan ongelmaksi. Palvelutuotantoa koskevilla ratkaisuilla kuntarajat tullaan varsinkin väestöään kasvattavissa kunnissa ylittämään entistä useammin. Kuntarajojen merkitys tulee tässä mielessä vähenemään.

4.4 Tulosityhteenvedo

Tulosten perusteella voidaan pelkistää seuraavat päätelmät:

1. Kuntien vanhushuoltosuhteet heikkenevät kautta linjan lähimmän kymmenen vuoden aikana jatkuen edelleen heikkenevänä kehityksenä aina-

kin vuoteen 2030 saakka. Joissakin kunnissa muutos on erittäin voimakas, joten niiden edellytykset huolehtia lakien kunnille määräämistä perustehtävistä voivat ratkaisevasti heiketä. Kuntien väliset kehittyneisyyserot tulevat muutosten seurauksena voimakkaasti kasvamaan.

2. Väestörakenteen muutos samoin kuin siihen liittyvät uhkatekijät tiedotetaan kunnissa yleisesti ottaen hyvin. Päättäjät ja kuntajohto pitävät todennäköisenä, että edessä oleva murros vaikuttaa heikentävästi kuntien palvelukykyyn ja rekrytointiedellytyksiin henkilöstökilpailun kiristyesä.
3. Vaikka kunnissa tehdäänkin enenevästi ennakointityötä toimintaympäristössä tapahtuvien muutosten hahmottamiseksi, varsinainen valmistautuminen väestömuutoksen seurauksiin on toistaiseksi vähäistä. Konkreettiset toimenpiteet muuttuvan tilanteen hallitsemiseksi eivät tutkituissa kunnissa juurikaan ole käynnistyneet.
4. Kuntatoimijoiden asenteelliset valmiudet ottaa käyttöön uusia ratkaisuja tai vahvistaa aikaisemmin vähäisesti käytettyjä ratkaisumalleja palvelukyvyn turvaamiseksi vaikuttavat kuitenkin vahvoilta. Kuntien välisen yhteistyön kehittämiseen sekä seutu- ja maakuntatason yhteistyön lisäämiseen on kasvavaa valmiutta myös peruspalveluiden tuottamisessa. Tätä kautta kuntien rajat palveluiden tuottamisen rajoina ovat alenemassa. Kuntaliitokset eivät saa laajaa kannatusta, eikä niiden avulla uskota ongelmien ratkeavan. Näiltä osin mielipiteissä on kuntakohtaista poikkeavuutta.
5. Kunnissa ei uskota siihen, että ne voisivat parantaa rekrytointiedellytyksiään menestymällä palkkakilpailussa. Kuntapäättäjät ovat valmiit työnantajapolitiikkansa kehittämiseen ja kunta-alan työnantajavetovoiman lisäämiseen muiden toimenpiteiden avulla. Erityisen vahvasti uskotaan työhyvinvoinnin edistämisen mahdollisuuksiin pyrittäessä parantamaan kuntasektorin vetovoimaa työvoimakilpailussa.
6. Palveluiden lisääntyvä ulkoistaminen saa kunnissa kannatusta, mutta jakaa poliittisia mielipiteitä voimakkaasti. Vasemmiston kannatus ulkoistamisratkaisuille on selvästi vähäisempää kuin muissa puolueissa.
7. Päättäjien ja kuntajohtajien mielestä tietoyhteiskunnan paikallistaminen ja verkostoituminen voivat merkittävästi parantaa kuntien edellytyksiä luoda uusia ratkaisuja palvelutuotannossa. Tietoyhteiskuntakehityksen uskotaan vahvistavan edellytyksiä myös alueiden välisten erojen tasaimiseen tai niiden kasvun hillitsemiseen.
8. Kuntajohtajat ovat melko pessimistisiä tulevan kehityksen suhteen. Monissa kunnissa päättäjien valmiuksia tehdä välttämättömiä ratkaisuja pidetään vähäisinä, kunnallispolitiikan vaalikauden mittaista aikajännettä liian lyhyenä ja kuntaorganisaation kykyä reagoida muutoksiin tulevaan tilanteeseen nähden auttamattoman hitaana. Eräiden kuntajohtajakäsitusten mukaan monien kuntien tilanne on ajautumassa "poikkeustilaan", jolloin ongelmien ratkaisutkin edellyttäisivät päättäjiltä rohkeutta, jopa poikkeusvaltuuksien käyttöä tarvittavien päätösten aikaansaamiseksi.

5 Pohdinta

Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan kuntien olosuhteet poikkeavat merkittävästi toisistaan. Rajat kehitysedellytyksiltään vahvojen ja heikkojen kuntien välillä eivät kuitenkaan noudattele pelkästään maakuntien rajoja, vaan näyttäytyvät kaikissa maakunnissa entisestään kasvavina kuntien välisinä eroina. Se mikä näissä erilaisuvissa oloissa palvelustrategioiden toteuttamisessa toimii melko suurella todennäköisyydellä Pirkkalassa tai Kontiolahdella, joissa kunnan palvelukyvyn turvaamisessa ei ole näköpiirissä mittavia ongelmia, toimii tuskin lainkaan maakuntien syrjäisimmissä kunnissa. Niissä haasteet ovat kokonaan toisenlaisia ja sen vuoksi palvelukyvyn säilyttämisen oppienkin on oltava erilaisia. Pohjois-Karjalan ja Pirkanmaan kuntien tapaukset osoittavat, että jopa kahden naapurikunnan tilanteessa tulevaisuusratkaisut on tehtävä aivan erilaisista lähtökohdista. Vaikeimmissa väestömuutoskunnissa mitkään onnistumissuunnitelmat palvelukyvyn säilyttämiseksi eivät ehdottoman varmasti toimi. Tästä huolimatta strategia-alueet, joilla toimiminen koetaan tarpeelliseksi, ovat kuitenkin samankaltaisia erilaisissa kunnissa niin Pirkanmaalla kuin Pohjois-Karjalassakin.

Päätäjien luottamus kunnan omaan kykyyn ratkaista ongelmat on selvässä yhteydessä väestömuutokseen ja sen mukanaan tuomiin uhkiin. Siellä missä tapahtuu väestön kasvua, luottamus omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vahva, vaikka juuri näissä kunnissa myös vanhusväestön kasvu on usein kaikkein voimakkainta. Sen sijaan kunnissa, joissa tilanne kärjistyy työvoimapoliittiseksi ongelmaksi vanhusväestön määrän kasvaessa kunnan asukasluvun samanaikaisesti laskiessa, luottamus kunnan omiin mahdollisuuksiin ongelmien ratkaisussa on vähäinen. Joillekin kunnille omien vahvuuksien tunnistamisen ja niiden hyväksikäytön kautta voi syntyä parhaimmillaankin eväät ”vain” sopeutumisen strategiaan, joka sekin saattaa vaatia tekijöiltään enemmän osaamista ja taitoa, kuin konsanaan kasvavien ja kehittyvien kuntien menestystarinan rakentaminen.

Jakautuvan kuntakentän toisessa päässä pienten ja keskisuurten kuntien ryhmässä näyttävät olevan kunnat, joissa myönteinen syntyvyyskehitys jatkuu, työllisyystilanne säilyy hyvänä ja edellytykset luontaiselle kehitystyölle ovat olemassa ilman valtion kovin vahvaa läsnäoloa. Usein näiden kuntien kehitysedellytyksiin näyttää liittyvän suuremman keskuksen läheisyys, lähiympäristön kehittyneet koulutus- ja innovaatorakenteet sekä ainakin osittain näiden seurauksena säilyvä kunnan vetovoima turvaamassa rekrytointiedellytyksiä kiristyvänkin työvoimakilpailun tilanteessa.

Pirkanmaan ja Pohjois-Karjalan tilanne osoittaa, että kaikilla alueilla on kuntia, jotka näyttävät väestömuutoksen seurauksena joutuvan itseään toistavien negatiivisten tekijöiden kierteeseen, jolloin edellytykset selvitä kuntapalveluiden tuottamisesta tulevaisuudessa voivat heiketä ratkaisevasti. Tällaisten kuntien välttämättömäksi oljenkorreksi omien strategioiden toteuttamisessa nousee valtiovalan voimakas "peliin puuttuminen" ja hyvinvointiyhteiskunnan tahtotila ylläpitää kansalaisten yhdenvertaisuuden periaatetta.

Tulevien ratkaisujen perusteita hahmotettaessa koko kuntakenttään yleisesti pelkistetyt tarkastelukulmat ovat riittämättömiä. Kunnat ovat erilaisia ja erilaistuvat erityisesti väestömuutoksen vaikutuksesta edelleen voimakkaasti, mikä on otettava huomioon niin valtakunnallisissa kuntia koskevissa päätöksissä kuin ennen muuta kuntien omissa strategisissa linjauksissa. Vartiainen peräänkuuluttaa eri tyyppisille seuduille ja kunnille sovitettua ja niiden omista ongelmista ja mahdollisuuksista lähtevää työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaa (Vartiainen 2001, 68).

Kuntien palvelukyvyn säilyttämisen kannalta ongelman ratkaisun keskiöön asettuvat toisaalta valtiovalan koko kuntakenttää ja julkista sektoria koskevat ratkaisut ja toisaalta kuntien yksin tai muiden kuntien kanssa yhteistoiminnassa toteuttamat strategiavalinnat. Oleellisina elementteinä näihin valintoihin liittyvät tietoisuus väestömuutoksen vaikutuksista, valmius kuntarajojen yli tehtävään laaja-alaiseen yhteistyöhön ja verkostoitumiseen naapurikuntien kanssa, yhteistyö yksityisten palveluyritysten kanssa, hyvän työnantajamaineen tavoittelemisen työhyvinvoinnin avulla, valmius paikallistaa tietoyhteiskunnan mahdollisuudet palvelutuotannossa, sekä omat oivallukset ikääntyvän väestön kokemus- ja sosiaalisen pääoman hyödyntämisestä palvelutuotannossa ja elinkeinojen kehittämisessä.

Uusiutuvia rakenteita kunnissa hahmotettaessa erilaiset vaihtoehdot palveluiden tuottamisessa hyväksytään, eivätkä ne ole toisiaan pois sulkevia. Näyttäisi siltä, että tulevaisuudessa kunnilla on yhtä aikaa sekä itse tuotettuja, pienemmissä kuntaryhmissä erikoistuvan työnjaon puitteissa toteutettuja, seutukunnallisia ja maakunnallisia, sekä kuntasektorin ja yksityisten yritysten yhteistoimin ja/tai kokonaan avoimelle sektorille ulkoistettuja palveluita.

Kuntien valmiuksiin tehdä muuttuvan toimintaympäristön vaatimia ratkaisuja näyttää liittyvän vielä paljon niin asenteellisia kuin sinänsä ymmärrettäviä periaatteellisiakin esteitä. Suomalaisen kunnallishallinnon itsehallintoperiaate aiheuttaa kysymyksiä samoin kuin markkinaehtoiseen palvelutuotantoon liittyvät mahdolliset ongelmat, kuten palveluiden oikeudenmukainen saatavuus kaikille kansalaisille sekä kysymys siitä, voidaanko peruspalveluiden tuottamisessa hyväksyä voitontavoittelu, joka yksityiselle sektorille on normaali ja toiminnan jatkuvuuden kannalta hyväksyttävä lähtökohta. Myös jo eläkkeelle siirtyneiden asukkaiden osittaiseenkin osallistumiseen liittyy mm. etuuksia koskevia esteitä, joiden poistaminen ilmeisesti ainakin jossakin määrin parantaisi kuntien edellytyksiä palvelukykynsä säilyttämiseksi.

Tämän artikkelin tulosten valossa kunnat näyttävät olevan vasta alussa palvelustrategioidensa laatimisessa. Väestömuutosvaikutusten syvälinen kuntakohtainen analysointi kunnan tulevaisuuteen vaikuttavana tekijänä ei juurikaan vielä tule

esiin muuta kuin yleisinä toteamuksina – ei vielä toiminnan rakenteisiin ja toimintatapoihin kohdistuvina muutossuunnitelmina. Kunta-alan keskeisenä toimijana Kuntaliittokin näyttää toistaiseksi pitäytyneen keskiarvotarkastelujen perusteella tehtyihin yleisiin suosituksiin jättäen vähemmälle huomiolle sen, että jo nyt erilaisissa todellisuuksissa elävät suomalaiset kunnat erilaistuvat vuosikymmenen sisällä voimakkaammin, kuin vuosikymmeniin tätä ennen. Kaikkein vaikeimpaan tilanteeseen ajautuville kunnille strategiatyön yleinen tuki näyttää vähäiseltä. Hyvinvointiyhteiskunnan periaatteiden toteutumisen kannalta ehkä juuri heikoimman kuntaneljänneksen ongelmat vaatisivat keskitetymmän huomion kiinnittämistä nimenomaan tähän ryhmään. Kysymys siitä, voidaanko monien mielestä jähmeillä kuntademokratian menetelmillä hakea toimivat uudet ratkaisut väestömuutoksen nopeuden ja voiman seurauksien hallitsemiseksi, tulee kunnissa punnittavaksi. Ajatukset väliaikaisista poikkeusvaltuuksista kuntien selviytymisstrategioiden toteuttamisessa saanevat ongelmien kärjistyessä lisää kannatusta.

Osalle pienistä ja keskisuurista kunnista väestömuutoksen vaikutukset muodostuvat nykyisellä toimintakonseptilla mahdottomiksi hallita ongelmien ratkaisusta puhumattakaan. Väestöä voimakkaasti menettävissä kunnissa kuntatalouksien iskunkestävyys on lähes poikkeuksetta heikko. Toisaalta hyvinkin kuntatalouden oloissa palvelutuottamisen esteeksi ilmaantuu aikaisemmin tuntematon ilmiö, henkilöstöpula. Raha ei yksin auta, ellei henkilöstöä ole saatavissa. Kuntatyöntekijöiden nopea eläköityminen ja työmarkkinoilla nopeasti kiristynvä kilpailu henkilöstöstä asettaa kuntien toiminnan uusien ja entuudestaan tuntemattomien ongelmien eteen.

Pelkästään valtion toimenpiteiden varaan mitkään kunnat eivät voi jäädä, vaan keskeiseen sijaan nousevat sittenkin aina kuntien omat valinnat. Ajopuuna virtaan asettuminen toteuttaisi suurella todennäköisyydellä ne uhkakuvat, jotka väestökehitys asettaa sadoille Suomen kunnille: todennäköinen palvelukyvyyn menetys ja sen seurauksena tilanne, jossa perustuslain säädöksiä kansalaisten oikeuksista ei kaikkien kuntien toimesta voida toteuttaa.

Omassa toimintaympäristössä tapahtuvan muutoksen ymmärtäminen muodostaa perustan oikeille kuntakohtaisille ratkaisuille ja onnistumiselle. Kaikkien kuntien valittavina eivät ole kasvuun perustuvat kehittämisstrategiat, innovaatio- ja korkean osaamisen keskuksineen tai pendelöinnistä hyötyvän kasvukunnan sijaintietu. Enemmistö Suomen kunnista joutuu rakentamaan palvelukyvykkyytensä ja eloonjäämisoppinsa toisenlaisesta todellisuudesta. Väestömuutoksen kohdatessa monien kuntien kohdalla sopeutumisen strategian valinta osoittautuu suurella todennäköisyydellä onnistuneemmaksi valinnaksi, kuin tuulentuvan rakentaminen tunnistamatta paikallisia tosiasioita ja omia vahvuuksia.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko & Hoikka, Paavo (1999). Kuntien tulevaisuus. Pohdintoja kunta-instituution tulevaisuudesta erityisesti tietoyhteiskunnan valossa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisusarja 4/1999.
- Eurostat (2000). Statistics in Focus. First demographic estimates for 2000. No. 16/2000. Belgium.
- Eurostat (2002). The social situation in the European Union 2002. European Commission. Directorate-General for Employment and Social Affairs. Belgium.
- Harisalo, Risto (2000). Hallintotieteen avoimet ongelmat ja teoreettiset suuntaviivat. Artikkelit Tampereen yliopiston hallintotieteellisen laitoksen julkaisussa 2000 A 19, Harisalo & Miettinen (toim.) Epäsuosittuja ajatuksia yhteiskuntapolitiikasta. Tampereen Yliopistopaino Oy. Tampere.
- Haveri, Arto & Laamanen, Elina & Majoinen, Kaija (2003). Kuntarakenne muutoksessa. Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 155. Helsinki.
- Haveri, Arto & Suikkanen, Asko (2003): Onko Lapilla alueena tulevaisuutta. Artikkelit Lapin Yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja-sarjassa 44/2003, Linjakumpu & Suopajarvi (toim.) "Sellainen seutu ja sellainen maa". Lapin Yliopistopaino. Rovaniemi.
- Haveri, Arto (2003). Verkostokunta on mahdollisuus, uhka ja haaste. Pääkirjoitus KTA 2/2003. Kunnallistieteen yhdistys. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.
- Heuru, Kauko (2002). Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Talentum. Helsinki.
- Kallio, Olavi (2002). Kuntien talouden erilaistuminen tilinpäätöstietojen valossa. Artikkelit teoksessa "Kuntien oikeus itsehallintoon". Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere.
- Kanniainen, Vesa (2002). Puhtia hyvinvointiyhteiskunnan purjeisiin. Peruspalveluja uudella tavalla. EVA:n tutkimusjulkaisu. Taloustieto Oy. Yliopistopaino.
- Kettunen, Pertti (2003). Kuntien eloonjäämisen taito. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu, nro 35. Vammala.
- Kuntien valtionosuuslaki (1996): 1147/1996 § 24. Kunnan velvollisuus noudattaa velvoitetta.
- Lawrence, Paul R. & Lorch, Jay (1967). Organization and Environment. Harvard Graduate School of Business Administration. Cambridge MA. USA.
- Myrdal, Gunnar (1957). Economic Theory and Underdeveloped Regions. Duckworth. London.
- Nummenmaa, Tapio & Konttinen, Raimo & Kuusinen, Jorma & Leskinen Esko (1997). Tutkimusaineiston analyysi. WSOY Kirjapainoyksikkö. Porvoo.
- Perustuslakivaliokunta (1994): Perustuslain valmisteluun liittyvä lausuma PeVM 24/1994. Eduskunta.

Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Tilastokeskus (2002). Kunnittainen väestöennuste 2001-2020.

Tilastokeskus (2001). Trendiennuste väestömäärien muutoksesta eri ikäryhmissä kunnittain.

Tossavainen, Mirja-Maija & Iso-Aho, Maritta (2003). Yhteistyöllä hyvinvointia ja laadukkaita palveluja. Palvelut kunnassa – kunta vai yritys palvelun tuottajana? Palvelutyönantajat. Helsinki.

Työministeriö (2003). Osaamisen ja täystyöllisyyden Suomi. Työvoima 2020. Pekka Tiainen. Loppuraportti. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia n:o 245. Helsinki.

Työministeriö (2001). Työvoimaan tulevat ja työvoimasta poistuvat.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (2002). Terveyskeskusten tuottavuus vuosina 1997 ja 1998 ja tuottavuuseroja selittävät tekijät. VATT-julkaisuja 88/2002.

Vartiainen, Perttu (2001). Elinkeino- ja työvoimapolitiikka kaipaa alueellistamista. Kuntalehti 14/2001.

II

”Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena”

Kunnallistieteellinen aikakauskirja 30 (2003) 3: 171–188

**Uudelleenpainettu Kunnallistieteellisen
aikakauskirjan päätoimittajan luvalla**

Abstract

A seven-year regional self-government experiment enacted by the Finnish Parliament will be launched in the Kainuu region in 2005. The regional elections planned for Kainuu, to take place in conjunction with the next municipal elections, will be the first ever held on the mainland of Finland. The new regional administration aims to ensure regionally centralized public health service-provision, specialized medical care, upper secondary and vocational education, regional planning and development in the Kainuu region, and to safeguard regional interests in general. This new self-government model, specially tailored for Kainuu, is the first attempt in Finland thus far to find a new way of dealing with the demands set by anticipated changes in the population structure and by other shifts in the operational environment.

This article, based on a questionnaire survey conducted among the region's decision-makers and other prominent actors, examines the respondents' attitudes towards the self-government model and investigates how these attitudes are likely to influence the experiment's prospects and its outcome. Furthermore, the article discusses the ability of this new administrative model to sustain the required range of services in the context of recession and rapid population changes.

Municipal decision-makers strongly believe in the success of the Kainuu model even though it will diminish the local residents' power of influence and will take matters further away from the municipalities themselves. The impending threat of losing the ability to provide sufficient services emerges as the main argument used by the decision-makers to explain why they consider centralization of this kind to be acceptable. Awareness of this threat has also brought about the readiness to embrace new, unconventional solutions. Providing local residents with public services ranks high on the list of priorities, and ensuring service provision calls for a thorough reassessment of values, and even a reassessment of some principles of self-government. The experiment will mean that the municipal boundaries will largely lose their current importance as limits demarcating the supply of services.

1 Johdanto

Vuosi 2003 on koko maan mittakaavassa työmarkkinaolojen taitekohta. Työmarkkinoilta poistuvien määrä ylittää ensimmäistä kertaa työmarkkinoille tulevien määrän yli sataan vuoteen. Työllisiä poistuu lähivuosina runsain määrin eläkkeelle, eikä työmarkkinoille tuleva uusi työvoima riitä heidän korvaamiseensa. Kuntatyössä väestömuutos seurauksineen muodostuu koko maan mittakaavassa haastavaksi ongelma-alueeksi tästä eteenpäin.

Suomen maakunnat kohtaavat väestömuutoksen omalla tavallaan. Joillakin alueilla väestömäärä edelleen kasvaa, vaikka väestö nopeasti ikääntyykin. Kärjistyneimpänä tilanne tulee vastaan maakunnissa, joissa väkiluku laskee nopeasti vanhusväestön määrän voimakkaasti saman aikaisesti kasvaessa. Kuntasektorin kannalta väestömuutos näyttäytyy eri suunnista puristavana kaksoisongelmana: palvelutarve kasvaa, mutta palvelutyön tekijöistä voi tulla pula.

Kainuussa väestörakenteen muutos kohdataan erittäin rajuna. Maakunnan asukasluku laskee ennusteiden mukaan vuoteen 2030 mennessä 90 000:stä noin 68 000:een (Tilastokeskus 2001). Yli 65-vuotiaiden määrän arvioidaan kasvavan samana aikana runsaasta 15 000:stä 24 000:een. Vanhushuoltosuhte (yli 65-vuotiaiden määrä työikäisten määrään verrattuna) muuttuisi nykyisestä 26 prosentista 67 prosenttiin aktiiviväestön määrän vähetessä jyrkästi. Joissakin kunnissa vanhushuoltosuhteen ennustetaan muuttuvan siten, että työikäistä väestöä kunnassa on yhtä paljon kuin yli 65-vuotiaita asukkaita. Vanhushuoltosuhte olisi silloin 100 prosenttia.

Väestön ikääntymisen seurauksena palveluiden tarve kasvaa voimakkaasti erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Työikäisen väestön väheneminen voi pahimmillaan synnyttää tilanteita, joissa nykyisillä palvelurakenteilla lähes koko työikäisen väestön pitäisi olla kunnan palveluksessa.

Kuntataloudet eivät näitä muutoksia kestä. Yhtäältä heikkenevä talous voi heikentää rekrytointiedellytyksiä, toisaalta hyväkään talous ei auta, ellei pätevää henkilöstöä ole alueella saatavissa. Lähellä voi olla perusoikeuskonfliktin kaltainen tilanne, jossa perusoikeuksien mukaista turvaa ja palveluita ei asukkaille enää pystytä tarjoamaan. Muutoksiin on reagoitava.

Nopeasti muuttuva tilanne on saanut myös valtakunnan päättäjät havahtumaan. Pääministeri Lipponen esitti Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa Kajaa-nissa 16. päivänä lokakuuta 2001 Kainuun poikkeuksellisen tilanteen ratkaisuksi ehdotuksen maakunnallisen yhteistyön lisäämisestä muodostamalla Kainuuseen

valtion ja kuntien tehtäviä kokoava maakuntahallinto, joka ottaisi vastattavakseen erikseen sovittavat tehtävät maakunnallisesti järjestettyinä. Asiat etenivät tämän aloitteen jälkeen nopeasti siten, että eduskunta hyväksyi Kainuun maakuntahallintoa koskevan kokeilulain helmikuun 17. päivänä 2003.

Tässä tutkimusartikkelissa tarkastellaan kootun kyselyaineiston perusteella sitä, miten Kainuun kunnallisvaikuttajat suhtautuvat Kainuun malliin. Analyysin perusteella tehdään johtopäätöksiä kokeilun onnistumisen kannalta. Lisäksi artikkelissa pohditaan laajemmin, voidaanko Kainuun hallintokokeilun kaltaisella uudella kuntien yhteistoimintarakenteella vaikuttaa kuntien palvelukyvyn säilyttämiseen taantuvan kehityksen ja nopean väestömuutoksen tilanteessa.

Kainuulle räätälöity malli on uusi ja Suomen oloissa toistaiseksi ainutlaatuisen tapa reagoida edessä oleviin suuriin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Päätökset, jotka määrittävät kokeilun kulkua ja kuntasektorin tulevaisuutta Kainuussa, ratkaistaan pitkälle kuntapäätäjien toimesta. Sen vuoksi Kainuun mallia reagointitapana ja kuntapäätäjien ajattelua ja valmiuksia hakea uuden rakenteen puitteissa ratkaisuja väestömuutoksen mukanaan tuomaan kuntakentän kaksoisongelmaan, on paikallaan tutkia.

Artikkelissa edetään Kainuun mallin kuvauksesta teoreettisen pohdinnan ja tilastotarkastelun kautta maakunnan tulevaisuusnäkymään, kyselyaineiston analyysiin ja lopuksi keskusteluun tulosten merkityksestä laajemmin.

2 Kainuun malli

Säädetyt lain mukaisesti Kainuussa toteutetaan 1.1.2005–31.12.2012 välisenä aikana maakuntahallinnon kokeilu kattaen Kainuun kunnat lukuun ottamatta Vaalaa, joka omasta tahdostaan jättäytyi pääosin kokeilun ulkopuolelle. Laissa kokeilun päätavoitteiksi määritellään:

1. maakunnan kehittämiseen ja tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavan päätöksenteon siirtäminen keskushallinnosta maakuntatasolle,
2. kunnallisten peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoaminen maakuntatasolle,
3. muun maakuntatason päätöksenteon kokoaminen yhteen päätöksentekolimeen, sekä
4. maakunnallisen itsehallinnon kokoaminen Kainuussa.

Maakunnan ylimmäksi päättäväksi elimeksi valitaan lokakuussa 2004 pidettävien kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä ja suhteellisilla vaaleilla 39-jäseninen maakuntavaltuusto Hare-Niemayerin valintajärjestelmän mukaisella menetelmällä. Asukaslukujen perusteella valtuustoon valitaan kunnan koosta riippuen 1–16 valtuutettua. Vaalan kunta saa lisäksi nimetä kaksi valtuutettua, jotka osallistuvat Vaalaa koskevien asioiden käsittelyyn. Maakuntahallinnon kokonaisuuden muodostavat Kainuun liiton kuntayhtymän rinnalle perustettavat Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon sekä Kainuun koulutuskuntayhtymät, joiden kaikkien osalta ylintä päätösvaltaa käyttää maakuntavaltuusto. Päätösten valmistelua ja toimeenpanoa varten maakuntavaltuusto valitsee maakuntahallituksen, joka toimii maakuntajohtajan johdolla kolmessa eri kokoonpanossa käsiteltävistä asioista riippuen.

Uuden hallinnon tehtävänä on huolehtia perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta, lukio- ja ammatillisesta koulutuksesta, maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, kehitysvammaisten erityishuollosta, lastensuojelusta, sosiaalitoimen kriisi- ja päivystyspalveluista, sosiaalitoimen osaamisen kehittämisestä, perheneuvolasta, lastenvalvojan tehtävistä, päihdehuollosta, vanhusten laitoshuollosta, rahoitukseen liittyvistä tehtävistä, yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan edunvalvonnasta.

Päätöksentekojärjestelmän ja rahoituksen kokoamisen tarkoituksena on mahdollistaa nykyistä paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen. Keskushallinnolta siirtyvää päätöksentekoa maakuntatasolle pe-

rustellaan pyrkimyksellä lisätä päätöksenteon koordinaatiota maakuntatasolla ja lisätä eri toimenpiteiden vaikutusta yhdensuuntaistamalla niitä.

Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisen tarkoituksiksi määritellään palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen Kainuussa muuttuvan väestökehityksen tilanteessa. Edelleen korostetaan eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia saada julkisia peruspalveluja. Tavoitteiden perusteluissa lisäksi painotetaan, että palvelujen laadun ja saatavuuden edellytyksenä on tuottavuuden nousu nykyisestään, koska on ilmeistä, että palveluihin ei voida käyttää ainakaan oleellisesti nykyistä enempää resursseja.

Maakuntahallinnon palvelukseen kunnista siirrettävä henkilöstö otetaan kuntayhtymien palvelukseen vanhoina työntekijöinä entisine palkkaus-, loma-, eläke- ja muine etuineen. Kuntien edustajakokouksen tulee perustaa sosiaali- ja terveydenhuollon ja koulutuskuntayhtymät viimeistään vuoden 2004 huhtikuun loppuun mennessä. Mikäli kunnat eivät ole päättäneet kuntayhtymistä määräajan puitteissa, valtioneuvosto päättää niiden perustamisesta ja noudatettavasta perussopimuksesta niiltä osin kuin kunnat eivät ole niistä sopineet.

3 Toimintaympäristöt muuttuvat – muuttuvatko kunnat?

Amerikkalainen organisaatioteoreetikko L.E. Fouraker on pohtinut kysymystä siitä, miten organisaatioiden on muututtava kyetäkseen toimimaan erilaisissa ympäristöoloissa. On olemassa suotuisia (favorable) ja epäsuotuisia (unfavorable) ympäristöjä, joiden vaatimukset organisaatioiden kehittämiseksi ovat erilaisia. Suotuisissa oloissa uusia resursseja ja mahdollisuuksia on otettavissa organisaatioiden käyttöön kun taas epäsuotuisan ympäristön ongelmana on yleisesti resurssien puute. Organisaatiot kamppailevat vähistä resursseista oman osuutensa saadakseen (Lawrence & Lorch 1967, 193–195).

Nämä kontingenssiteoreettiset lähtökohdat liittyvät läheisesti Kainuun hallintomallin kaltaisen rakennelman kehittämiseen. Organisaatio ja ympäristö ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Maakunta ja kunnat joutuvat sopeuttamaan toimintojaan ja organisaatioitaan toimintaympäristössään tapahtuneiden ja todennäköisesti tapahtuvien epäsuotuisten muutosten tilanteessa ollakseen mahdollisimman kykeneviä ohjaamaan kehitystä myös erittäin haasteellisen väestömuutoksen oloissa ja näin turvaamaan maakuntansa tulevaisuuden.

Kontingenssiteorian kehittäjinä Lawrence, Lorsch ja Mintzberg käsittelevät organisaatioita ympäristönsä kanssa vuorovaikutuksessa olevina järjestelminä päätyen siihen tärkeään havaintoon, että kunkin organisaation tapausta tarkasteltaessa on olemassa omat ns. sisäiset ja ulkoiset kontingenssitekijänsä, jotka organisaation kehittämisessä on pyrittävä tunnistamaan. Samaan arvioon on päättynyt Haveri suomalaista kuntakenttää ja kuntarajojen sopeuttamista koskeneessa tutkimuksessaan. Kaikki organisaatiot – myös kunnat – joutuvat sopeuttamaan toimintansa toimintaympäristönsä kanssa, eikä ole täsmällisesti määriteltävissä olevaa optimaalista kuntarakennetta tai kuntakokoa, jonka puitteissa toiminnat tulisi järjestää (Haveri 2002, 11–16). Kainuun uuden yhteistyörakenteen kehittämisessä sisäisten ja ulkoisten kontingenssitekijöiden tunnistaminen on tärkeä lähtökohta etsittäessä muuttuvassa tilanteessa toimivaa organisaation ja ympäristön välistä vuorovaikutusta.

Kainuun kuntapalveluiden kokoamisessa on oikeastaan kysymys kuntarajojen sopeuttamisesta. Kuntien rajat eivät varsinaisesti muutu, mutta kunnallisen palvelutuotannon rajat muuttuvat tehtävien siirtyessä kunnista niiden yhteisesti muodostamalle kuntapohjaiselle maakuntahallinnolle. Syntyy siis koko maakunnan kattava, maantieteelliseltä alueeltaan erittäin laaja, mutta asukasluvultaan Suomenkin mittakaavassa korkeintaan suurehkon kaupungin kokoinen palvelukunta. Nykyisille kunnille muotoutuu eräänlainen kansalaiskuntien asema.

Edessä oleva väestömuutos, siitä seuraava uhka palvelukyvyn menetyksestä, muutostekijöiden vaikutuksesta johtuva taloudellisen tilanteen ja kuntien rekrytointikyvyn heikkeneminen voidaan määritellä sisäiseksi kontingenssitekijöiksi, suomeksi voisi sanoa 'järkeisyiksi', jotka ovat perusteluna Kainuun kuntien uuden yhteistoimintarakenteen, Kainuun 'palvelukunnan' muodostamiselle.

Kontingenssiteoriassa ulkoiset kontingentit voivat ilmetä organisaatorakenteisiin ja -prosesseihin vaikuttavina mahdollisuuksina tai rajoitteina. Kainuun tapauksessa ulkoisia kontingenssitekijöitä ovat ainakin globalisaation vaikutukset, EU:n puitteista nousevan regionalistisen ajattelun voimistuminen sekä valtion harjoittama alue- ja kuntopolitiikka. Myös nämä merkitsevät Kainuun kunnille muutospaineita ja eräänlaista sopeutumisen vaatimusta.

Miksi Kainuun malli muodostaa sitten yhden suuren palvelukunnan, mutta jättää kuntien rajat ennalleen? Maantieteellinen tekijä lienee teoreettisessa mielessä myöskin ulkoinen kontingenssitekijä, jonka luonne palvelurakenteeseen vaikuttavana tekijänä on Kainuussa muuttunut asutuksen harvenemisen ja keskittymisen seurauksena. Tästä huolimatta Kainuun kokoinen alue olisi ainakin vielä nykyisellä asutusrakenteella epätarkoituksenmukainen yhtenä kuntana. Kainuuhän on pinta-alaltaan suurempi, kuin monet eurooppalaiset valtiot. Keskeiset kunnalliset palvelut jäävät etäisyyksistä johtuvien tekijöiden vuoksi edelleenkin pääosin kuntiin, vaikka palveluiden järjestäjä vaihtuukin. Uuden yhteistoimintarakenteen myötä kuntarajat madaltuvat, mutta eivät poistu. Paikallisuuteen liittyvä identiteetti ja kuntien autonomia jää tässä rakenteessa edelleen voimaan, vaikka tehtäviä ja toimivaltaa maakunnalle siirretäänkin.

Väestömuutoksen haaste kohdataan Suomessa eri tavalla. Useimpien kuntien osalta kysymys on hallittavasta muutoksesta, joidenkin toisten kohdalla haasteista selviäminen näyttää miltei mahdottomalta tehtävältä. Muutoksen ulkopuolelle eivät kuitenkaan "suotuisten ympäristöjenkään" kunnat voi jäädä, vaan kuntien arvot, rakenteet, strategiat ja toimintatavat on monilta osin väestömuutoksen vuoksi kyseenalaistettava ja sopeutettava kuntatyö toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin.

Kainuun kokeilulain perusteluissa uudistuksen tarkoituksiksi määritellään maakunnan sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen, palvelujen laadun ja saatavuuden turvaaminen, sekä eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja samantasoisina ja samoilla kustannuksilla. Päätaavoitteiksi asetetaan maakunnallisen itsehallinnon kokoaminen, maakunnan kehittämiseen ja tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavan päätöksenteon siirtäminen keskushallinnosta maakuntatasolle, kunnallisten peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskevan päätöksenteon ja rahoituksen sekä muun maakuntatason päätöksenteon keskittäminen yhteen päätöksentekoeleimeen.

4 Aineisto ja menetelmä

Aineiston ydin muodostuu suoritetusta kyselytutkimuksesta. Sitä täydentävät aihepiiriin liittyvä kirjallisuus, keskeinen tilastoaineisto, valtiollisten ja kunnallisten toimielinten dokumentit, Kainuun mallin valmisteluasiakirjat sekä kirjoittajan omat havainnot. Jonkin verran aineistona lisäksi käytetään sanomalehtien pääkirjoituksia, artikkeleita ja uutisia.

Kyselyaineisto koottiin 3.3.2003 Sisäasiainministeriön ja Kainuun liiton järjestämässä kokeilulakia käsitelleessä koulutusseminaarissa vain kaksi viikkoa sen jälkeen, kun eduskunta oli Kainuun hallintokokeilusta säätänyt. Kainuun liitto kutsui seminaariin kuntien hallintokokeilun ohjaus- ja valmisteluryhmissä jäsenenä toimivat kuntien edustajat, maakunnallisten kuntayhtymien hallitusten ja muiden kokeiluun keskeisesti liittyvien sidosryhmien edustajat. Kyselylomake jaettiin tuolloin vastattavaksi 120:lle Kainuun kuntien poliittiselle päättäjälle ja virkamiehelle. Vastauksia palautettiin kaikkiaan 103, joista 96 saman päivän aikana ja 7 muuttaman päivän sisällä postitse. Vastaajista miehiä oli 56, naisia 47, yhteensä 103, jakaantuen kuntaryhmittäin seuraavasti: alle 10000 asukkaan kunnat (Hyrnsalmi, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Vaala ja Vuolijoki) 32, keskikokoisten kuntien ryhmä (Kuhmo, Suomussalmi, Sotkamo) 48 ja yli 30 000 asukkaan kunta (Kajaani) 23 vastaajaa. Kainuun keskeisiä poliittisia kuntapäättäjiä vastaajista oli 48 ja virkamiehiä 55, joista 30 kuntansa johtoryhmän jäseniä.

Kyselyn tavoitteena oli selvittää Kainuun kuntavaikuttajien asenteita ja odotuksia maakuntahallinnon kokeilusta näköpiirissä olevan väestömuutoksen näkökulmasta. Kysymykset esitettiin pääasiassa väittäminä, joihin vastaajat ottivat kantaa annettujen vaihtoehtojen pohjalta. Kaikkiaan taustakysymykset mukaan lukien vastauksia pyydettiin 20 kysymykseen, jotka sisälsivät 2–6 vaihtoehtoa.

Kyselyaineiston pulmana on osittain pidettävä sen pienekköä kokoa. Tämä asettaa rajoitteita esimerkiksi pienten poliittisten ryhmien mielipiteiden tilastolliselle tarkastelulle. Toisaalta vastaajina on kokeilun toteuttamisen alkuvaiheessa keskeisimmin mukana oleva avainjoukko mm. valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajistoa sekä kuntajohtajia/johtoryhmien jäseniä kaikista kokeiluun piiriin kuuluvista kunnista. Otosta on päättäjien ja johtoryhmätasoisien virkamiesten kokonaisuuden huomioden pidettävä Kainuun oloissa edustavana. Poliitikot ja virkamiehet jakaantuvat lähes tasan. Vastaajien jakaantuminen erikokoisiin kuntaryhmiin ja sukupuolen mukaan antavat myös riittävät edellytykset tulosten analysointiin ja päätelmiin.

5 Väestömuutos haastaa Kainuun

Työpaikkojen alhainen syntymisasaste ja vastaavasti työpaikkojen erittäin voimakas häviämisaste vääristivät Kainuun työmarkkinat kohtalokkaalla tavalla 1990-luvun alun lamavuosina. Vuonna 1991 maakunnan yksityiseltä sektorilta hävisi melkein kolmasosa työpaikoista yhdessä vuodessa. Toimialoista rakentaminen romahti niin ikään yhdessä vuodessa työpaikkojen puoliintuessa vuonna 1993. Muuhun maahan verrattuna Kainuu koki itse asiassa ”kaksoislaman”, joka näkyi nopeasti aluetalouden muuta maata heikompana kehityksenä. Lamasta toipuminen muun maan tapaan olisi edellyttänyt Kainuussakin työpaikkojen syntymisasasteen voimakasta lisääntymistä. Sitä ei kuitenkaan tapahtunut, vaan työpaikkojen häviäminen jäi luonteeltaan pysyväksi (Böckerman 1998, 26–40).

Lähi vuosien väestö- ja työvoimamuutos hallitsee tästä syystä ensimmäiseksi voimakkaimmillaan juuri Kainuuta. Kainuun koko väestössä ja eri-ikäisten ryhmässä tapahtuvat määrälliset ja prosentuaaliset muutokset vuodesta 2000 vuoteen 2030 käyvät ilmi taulukosta 1. Luvut on laskettu Tilastokeskuksen trendiennusteesta (Tilastokeskus 2001). Trendiennusteen lähtökohtalukuina on käytetty vuoden 2000 asukastietoja. Se sisältää syntyvyyden, kuolleisuuden ja oletetun muutoliikkeen yhteisvaikutuksen.

Taulukko 1. Kainuun väestömuutos.

Väestömuutos ikäryhmittäin	2000	2030	%-muutos
Koko väestö	89 777	68 621	–23,6
0–14-vuotiaat	15 733	9 137	–42,0
15–64-vuotiaat	53 961	32 475	–40,0
0–64-vuotiaat	74 593	44 723	–40,0
Yli 65-vuotiaat	15 184	23 898	+57,4

Numerot puhuvat karua kieltään. Koko väestön väheneminen lähes neljänneksellä, yli 65-vuotiaiden määrän lisääntyminen yli puolella ja työikäisen väestön määrän 40 prosentin väheneminen synnyttävät kuntatalouksien ja kunnallisen palvelukyvyn kannalta vaikeasti ratkaistavan yhtälön. Väestömuutoksen haaste vaatii ratkaisuja.

2000-luvun alun ensimmäiset vuodet vahvistavat käsitystä, että Kainuun väestökehitys on toteutumassa jopa trendiennusteen mukaista kehitystä heikompana. Kun Tilastokeskuksen ennuste väestötappiosta vuodesta 2000 vuoteen 2002 oli 1 784 henkeä, toteutuma näiltä vuosilta osoittaa peräti 2406 henkilön vähenystä (Tilastokeskuksen ennakkoväkiluku 31.12.2002, KS 24.2.2003). Toteutuma oli siis 35 prosenttia suurempi kuin Tilastokeskuksen ennuste.

Keräsen ym. mukaan muutosnopeudet ovat monien tekijöiden osalta niin suuret, että kehitys ei voi jatkua pitkään nykyisellään törmäämättä erilaisiin reunaehdoin. Hänen mukaansa väestön huoltosuhteen heikkeneminen ei voine hyvintointiyhteiskunnan oloissa jatkua rajoituksetta (Keränen, ym. 1999, 53).

Vanhushuoltosuhteen ennustettu kunnittainen muutos (taulukko 2) vuodesta 2000 vuoteen 2030 pelkistää palvelukykyongelman. Se koskettaa Kainuun kaikkia kuntia. Vastaan tulevat, kuten edellä on todettu, sekä talous, että henkilöstöpuola. *Ennustetulla työikäisen väestön määrällä ei kasvavaa palvelutarvetta voida tyydyttää.* Asiantuntijanäkemyksen mukaan nykyjärjestelmillä toimittaessa vanhushuoltosuhteen heikkenemisen kriittinen raja palvelukyvyn säilyttämisen kannalta asettuu 40–50 prosentin välille kunnan työttömyysasteesta riippuen.

Taulukko 2 Vanhushuoltosuhteen muutos Kainuun kunnissa 2000–2030 (yli 65-vuotiaiden määrä 15–64-vuotiaiden määrästä, %, Tilastokeskuksen trendiennuste (2001).

	2000	2010	2020	2030	Muutos 2000–2030
Kainuu	26	33	51	67	41 %
Hyrnsalmi	33	43	71	95	62 %
Kajaani	20	26	41	53	33 %
Kuhmo	28	40	70	93	65 %
Paltamo	30	37	55	75	45 %
Puolanka	31	44	70	94	63 %
Ristijärvi	46	47	67	97	51 %
Sotkamo	27	32	50	68	41 %
Suomussalmi	30	39	61	84	54 %
Vaala	36	42	60	74	38 %
Vuolijoki	29	31	46	61	32 %

Väestömuutos, joka sisältää samanaikaisesti sekä ikärakenteen muutoksen että asukasmäärän nopean vähenemisen, ajaa kunnat nopeasti ahdinkoon. Helinin mukaan *asukasluvun väheneminen vähentää kunnan verotuloja* ja koska myös *verotulotasaus* perustuu asukasluvuun, senkin määrä *pienenee asukasluvun las-
kiessa* (Helin 1998, 97).

Vaikka valtionosuusjärjestelmä ottaakin huomioon asukasluvun ja -rakenteen muutoksen, sitä ei ole kehitetty tilanteisiin, joissa kuntien vanhushuoltosuhteet heikkenevät niin nopeasti kuin lähivuosina tulee tapahtumaan.

Kainuun kuntien talouden nopea heikkeneminen vuodesta 2002 vuoteen 2010 tulee esiin Kuntaliiton kuntatalouden kehitystä vuoteen 2010 osoittavassa laskelmassa: Toimintamenot kasvavat noin 100 miljoonaa euroa (379/477), verotulot vain 48 ja valtionosuudet 15 miljoonaa euroa. Kuntien yhteenlaskettu vuosikate Kainuussa laskee 28 miljoonasta eurosta 5 miljoonaan euroon, eikä vuosikatteen määrällä kyetä kattamaan poistoja enää vuoden 2004 jälkeen. Vuosikatteen ja nettoinvestointien erotus osoittaa vielä 2002 9 miljoonan euron ylijäämää, mutta heikkenee tasaisesti vuosittain osoittamaan lopulta vuonna 2010 12 miljoonan euron alijäämää. (Kuntaliitto 2002, 62). Alijäämää kertyy 2004–2010 yhteensä 56 miljoonaa euroa.

Kainuussa on oleellista havaita lisäksi työvoiman tarjontapotentialin muutoksen koskettavan maakuntaa ja sen kuntia poikkeuksellisen voimakkaasti. Työikään tulevien (15–24-v.) ja työiästä poistuvien (55–64-v.) suhde heikkenee erittäin nopeasti.

Tilastotarkastelussa käytetyn suhdeluvun ollessa 1 työkään tulevia ja työiästä poistuvia on yhtä paljon. Kajaanin suhdeluku vielä vuonna 2000 oli noin 1,4. Se laskee alle 1:n rajan noin vuoden 2007 tienoilla. Sotkamo on juuri tämän rajan alittamassa kaikkien muiden kuntien ollessa jo nyt selvästi sen alapuolella. Vuonna 2010 suhdeluku maakunnan kunnissa vaihtelee 0,9:n (Kajaani) ja 0,5:n (Puolanka) välillä. Vuoteen 2020 mennessä Kajaanin suhdeluku tulee ennusteiden mukaan laskemaan jo 0,8:aan. Tuolloin enemmistö kunnista olisi jo alle sen tason, jossa työkään tulevia on alle 50 prosenttia työiästä poistuvien määrästä. Alimmillaan liikutaan 35 prosentin tasolla.

Tutkimusten mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannukset nousevat ikääntymisen myötä erittäin nopeasti. Ns. lisätyn terveydenhuollon kustannukset ovat asukasta kohti ikäryhmässä 65–74 vuotta 4 kertaa suuremmat kuin ikäryhmässä 15–49 v. (651/2604 euroa) ja ryhmässä 75–84 v. peräti 9 kertaa suuremmat (651/5228 euroa) (Lahtinen 2002). Vanhusväestön kasvun aiheuttama palvelutarve ilmeisesti lisääntyy enemmän kuin resursseja vapautuu väestön vähenemisen seurauksena lasten ja työikäisten koulutus- ja SOTE-palveluiden tuottamisesta.

Kainuun väestömäärän ja -rakenteen muutos edellyttää näin ollen merkittävää lisäpanostusta erityisesti terveydenhuollon rahoitukseen ja henkilöstöön. Terveydenhuollon tarvekertoimella laskettuna palvelutarve Kainuussa nousee vuoden 2005 tasosta 163 023 vuoteen 2030 mennessä tasoon 190 355 (+17 %), kun samanaikaisesti väestön määrän muutos on –26 prosenttia ja työikäisen väestön peräti –40 prosenttia (Kainuun liitto, ennakkointihanke 2003).

Taulukko 3. Terveydenhuollon palvelutarve Kainuussa 2005–2030.

	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Asukasluku	85 346	81 318	77 673	74 471	71 564	68 621
Työikäiset	55 778	52 656	47 542	42 515	38 550	33 645
Palvelutarve	163 023	164 721	169 657	176 102	184 991	190 355

Sitä, mitä tämänkaltainen tilanne vaikuttaa alue- ja paikallistalouksien kannalta, ei voida kotimaisten kokemusten valossa “tietää”, koska tilanne on meillä oikeastaan ennen kokematon. Työttömyysongelman ratkaisemisen kannalta tilanne voi näyttää lohdulliselta – kaikille jotka kynnelle kykenevät, työn sarka voi vihdoinkin aueta. Toinen kysymys on se, mitä toiminnallisia vaikutuksia näiden olosuhteiden muutoksesta aiheutuu ja miten muutos hallitaan.

6 Päätäjät uskovat Kainuun malliin – kyselytutkimuksen tulokset

Väestömuutos ratkaisujen taustalla

Kainuun kuntavaikuttajat ovat hyvin tietoisia ennakoidusta väestömäärän ja -rakenteen muutoksesta. Vastaajista 87 prosenttia uskoo trendiennusteen mukaisen asukasluvun vähenemisen toteutuvan ja peräti 92 prosenttia uskoo yli 65-vuotiaiden määrän kasvavan ennustetulla tavalla.

Kuntaryhmittäin tarkasteltuna kannanotoissa ei ole suuria eroja. Väestömuutoksen voimakkuus tiedostetaan selkeimmin Kajaanissa (91,3 %). Alle 10 000 asukkaan kunnissa kyllä-vastauksia on hieman vähemmän (81,3 %). Myös käsitykset yli 65-vuotiaiden määrän kasvusta vastaavana aikana ovat keskeisten kuntavaikuttajien piirissä melko yhteneväisiä. Kuntaryhmittäin tarkasteltuna eroja on, mutta ne ovat tässäkin melko vähäisiä. Selkeimmin vanhusväestön määrän ennustettuun muutokseen uskotaan keskikokoisten kuntien ryhmässä (97,9 %) ja vähiten pienissä kunnissa (81,3 %).

Itsehallinto ja peruspalvelut vaakakupissa

Kainuun maakuntahallinnon mallista on toistaiseksi esitetty vain muutamia arvioita. Myllymäen mukaan Kainuun maakuntahallintoa koskevaa ehdotusta voi pitää melko radikaalina. Hän arvioi, että uudistuksella tosiasiaa muodostetaan *Kainuun suurkunta* nykyisten kuntien jäädessä eräänlaisiksi kappelikunniksi, “niin kuin kirkkohallinnon perinteessä kutsutaan” (Myllymäki 2002, 74). Tälle ajattelulle on perustelunsa. Sisäministeriön virkamiesarvion (Eriksson 3.3.2003) mukaan uuden hallinnon piiriin tulee kootuksi yli $\frac{3}{4}$ Kainuun yhdeksän kunnan lakisääteisistä tehtävistä. Lopullisesti “uuden” työnantajan palvelukseen siirtyvien määrä ratkeaa vasta kokeilun edetessä, sillä laki antaa mahdollisuuden sopia siinä määriteltujen tehtävien lisäksi muidenkin tehtävien siirtämisestä kunnista maakuntahallinnolle, mikäli kunnat sitä yhteistuumin haluavat.

Kainuun kuntavaikuttajien enemmistö ei yksiselitteisesti jaa tätä Myllymäen käsitystä kokeilun luonteesta, vaikka kuntaryhmittäisessä tarkastelussa havaitaan-kin selkeitä eroja. Kaikista kyselyyn vastanneista 62,7 prosenttia kokee *uudistuksen nimenomaan maakuntaitsehallinnon toteutuksena*. Pienten kuntien edustajien enemmistö kuitenkin tunnistaa hallintokokeilussa kuntaliitoksen, kuten alla oleva ristiintaulukointi annetuista vastauksista osoittaa.

Taulukko 4. Suurkunta vai maakunta.

Kumpaa väittämää pidät oikeampana	Kuntaryhmä			Kaikki yhteensä
	Alle 10 000 as.	10 000– 30 000 as.	Yli 30 000 as.	
Kainuun malli toteuttaa maakuntaitsehallinnon	43,8 %	78,7 %	56,5 %	62,7 %
Kainuun malli on suurkuntaliitos	56,3 %	21,3 %	43,5 %	37,3 %

Ero vastaajien käsityksissä tulee selvästi esiin pienten ja keskikokoisten kuntien välillä. Näin selvä ero selittyy ainakin osittain sillä, että pienissä kunnissa osallistumismahdollisuuksien vähäisyys koetaan kunnallisen itsehallintorakenteen purkautumisena. Joissakin kuntien edustajien puheenvuoroissa on todettu maakuntahallinnon merkitsevän “pienien kuntien menoa” (Vähähyppä, KS 28.2.2003).

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että maakuntahallinto kiistatta kaventaa kuntien ja sitä kautta asukkaiden päätösvaltaa heitä koskevista asioista. Näiltä osin kokeilu on ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon keskeisten periaatteiden kannalta. Valiokunta kuitenkin tulkitsi, että kokeilu ei ole varsinaisesti ristiriidassa perustuslain kanssa ja että “vaikeassa asemassa olevan maakunnan asukkaiden oikeuksien turvaaminen voi olla tarkoituksenmukaista toteuttaa ehdotetun kokeilun kaltaisella järjestelyllä”. Kysymyksessä on maakunnan asukkaiden yhdenvertaisten mahdollisuuksien turvaaminen palveluiden saamisessa. “Säätelyllä on siten perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteluja” (PeVL 65/2002 vp). Näiltä osin Kainuun kokeilu asettaa kaksi suomalaisen kuntajärjestelmään kuuluvaa arvoa, kunnallisen itsehallinnon ja kansalaisten oikeudet, punnittavaksi.

Tähän liittyen kuntapäätäjille esitettiin 3 väittämää kunnalliseen itsehallintoon, asukkaiden vaikuttamiseen ja palveluiden tuottamiseen liittyvistä kysymyksistä, jotka kokeilun kannalta näyttävät ongelmallisilta (taulukko 5).

Taulukko 5. Kansanvalta vs. palvelukyky – arvojen uusi järjestys.

Kannanotot	Täysin samaa mieltä %	Jokseenkin samaa mieltä %	En osaa sanoa %	Jokseenkin eri mieltä %	Täysin eri mieltä %
Kainuun maakuntahallinto lisää maakunnan asukkaiden mahdollisuuksia keskeisistä asioista päätettäessä	5,8	34	9,7	39,8	10,7
Kunnallinen demokratia kapenee uudistuksen seurauksena	21,4	41,7	1,9	21,4	13,6
Tietyistä heikkouksista huolimatta kuntien tehtävien kokoaminen maakuntahallinnolle on välttämätöntä palvelukyvyn säilyttämiseksi	41,7	46,6	1,9	8,7	1

Kuntatoimijoiden näkemyksen mukaan maakuntahallinto ei lisää asukkaiden päätösmahdollisuuksia keskeisistä asioista päätettäessä. Hieman yli puolet oli tätä mieltä (51 %). Päättäjät myös kokevat, että uudistuksen myötä kunnallinen demokratia kaventuu (63 %). Asukkaiden heikkenevät mahdollisuudet osallistua keskeisistä asioista päätettäessä tulevat niin ikään vastauksissa esille. Tästä huolimatta Kainuun kuntavaikuttajat asettuvat jopa yllättävän selkeästi syntyneen hallintomallin kannalle. *Peräti 88 % vastaajista on sitä mieltä, että tehtävien kokoaminen kunnista maakuntahallinnolle on välttämätöntä, jotta peruspalveluiden tuottamisen kyky voitaisiin turvata pitkällä tähtäimellä.*

Tulos on tärkeä. Se osoittaa kuntavaikuttajien valmiuden tinkiä jopa kunnallishallinnon keskeisestä demokratiaperiaatteesta, jotta toinen periaate – asukkaiden palveluiden turvaaminen – voidaan varmistaa. Kunnallinen demokratia on tärkeä arvo, mutta yksin sen varassa toimimalla kainuulaiset päättäjät eivät usko ongelmiin ratkaisua löytyvän. Muuttuva tilanne ja olosuhteet edellyttävät vaikeita valintoja.

Kitkaa talouden ja toiminnan eriyttämisestä?

Kainuun hallintomallissa maakuntahallinto ja sen toimielimet tulevat vastaamaan mm. perusterveydenhuollon, ammatillisen ja lukiokoulutuksen toteutuksesta rahoitusvastuun jäädessä kuitenkin edelleen pääosin kunnille. Kuntien velvoitteet maakuntahallinnon toimintojen rahoittamisessa synnyttivät jo valmisteluvaiheessa paljon kysymyksiä. Useat kunnat (Kajaani, Kuhmo, Paltamo) ja mm. Suomen Kuntaliitto esittivät kriittisiä näkemyksiä sen suhteen, miten toiminnallinen ja ra-

hoitusvastuu lakien kunnille määräämistä tehtävistä voidaan eriyttää ilman, että kunta itse voi tehdä tarvittavia päätöksiä. Kuntienhan on kuntalain mukaan katettava alijäämänsä ja tasapainotettava taloutensa. Sama kuntalain määräys ei koske maakuntahallintoa. Kuntavaikuttajien käsitykset toiminnallisen ja rahoitusvastuun eriyttämisen vaikutuksista vahvistavat käsitystä ratkaisun ongelmallisuudesta.

Vastaajien selvä enemmistö arvioi, että *rahoitusvastuun ja toiminnallisen vastuun eriyttäminen tulee aiheuttamaan kitkatilanteita maakunta- ja kuntahallintojen välille*. Vastaajista 71 prosenttia oli tätä mieltä. Kustannussäästöihin ja tehokkuuden lisääntymiseen uskoo vain vajaa kolmannes vastaajista (34 % ja 31 %).

Ongelman ratkaisemiseksi kunnat ovat pitäneet esillä vaihtoehtoa, jossa niiden yhteisellä sopimuksella tietty osuus kunnallisveron tuotosta ja tehtäväkohtaisista valtionosuuksista siirretään maakuntahallinnolle, joka tämän resurssin puitteissa sille määrätty tehtävät hoitaa. Mm. Kehys-Kainuun seutukunnan edustajat ovat olleet haluttomia antamaan maakunnan kuntayhtymille rajatonta budjettivaltakirjaa periaatteella, että maakuntahallinto toteuttaa asioita päättämällään tavalla ja lähettää kunnille sen mukaiset veloitukset. Tämän pelätään synnyttävän tilanteita, joissa kunnat lopullisesti menettäisivät edellytyksensä taloutensa tasapainottamiseen ja syntyneiden alijäämien kattamiseen. Jatkovalmistelussa talouden pelisääntöjen löytäminen on yksi merkittävimmistä maakunnan ja kuntien suhteita säätelevistä tekijöistä. Siinä onnistuminen on koko kokeilun välttämätön edellytys.

Kainuu tarvitsee työvoimaa

Henkilöstön määrää ja saatavuutta koskeva kysymys muodostuu väestömuutoksen seurauksena talouden ohella vaikeaksi ongelmaksi. Hallituksen esityksen perusteluissa Kainuun maakuntahallinnon kokeiluksi todetaan, että Kainuussa väestön väheneminen on maan voimakkainta ja se perustuu sekä muuttoon että syntyneiden ikäluokkien jatkuvaan pienenemiseen. Muuttoliikkeen täydellinen lakkaaminenkaan ei muuttaisi Kainuun väestökehitystä kasvavaksi (HE 198/2002 vp, 3). Väestöä ja varsinkin työikäistä väestöä maakunta tarvitsi kipeästi kääntääkseen kehityksen myönteisemmälle tulevaisuusrallle ja turvatakseen väestönsä palvelut.

Kainuun kuntavaikuttajien käsityksen mukaan *väestön rakenteellinen muutos aiheuttaa lisähenkilökunnan tarvetta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Vastaajista peräti 91 prosenttia on tätä mieltä. Kysymyksen, miten kuntavaikuttajat arvioivat kuntansa mahdollisuudet rekrytoida uutta, pätevää henkilöstöä eläkkeelle siirtyvien tilalle, 44 prosenttia uskoi henkilöstöä olevan riittävästi jatkossakin saatavissa. Kuitenkin selvä enemmistö, 56 prosenttia, arvioi, että *pätevän henkilöstön saaminen avautuviin ja palvelutarpeen kasvun seurauksena tarvittaviin tehtäviin on epätodennäköistä*. 7 vastaajaa 10:stä uskoo maakuntahallinnon parantavan mahdollisuuksia saada pätevää henkilöstöä peruspalvelutehtäviin (73 %).

Vastaajista monet katsoivat, etteivät Kainuun kunnat ole varautuneet muuttuvaan henkilöstötilanteeseen. Erot vastauksissa voivat viitata siihen, että toimenpiteitä tilanteeseen varautumiseksi ei kaikkialla ole vielä käynnistetty. Varsinkin pienimmissä kunnissa varautuminen näyttää vähäiseltä. Kuitenkin mm. koulutuksen merkitys jo tähän mennessä käytettynä varautumisen välineenä tulee esiin. Vastausten jakauma esitetään alla olevassa taulukossa niiden esiintymismäärien mukaisessa järjestyksessä (taulukko 6).

Taulukko 6. Kuntien varautuminen henkilöstökilpailuun.

Kunnassamme on varauduttu muuttuvaan tilanteeseen henkilöstön saamiseksi		%
1.	Ei ole toistaiseksi varauduttu	34
2.	Parantamalla kunnan “työnantajavetoa”	26
3.	Tekemällä kiinteää yhteistyötä alueen koulutuslaitosten kanssa	20
4.	Toteuttamalla koulutushankkeita, joilla pyritään lisäämään pätevän henkilöstön saatavuutta paikkakunnalla	14
5.	Parantamalla henkilöstön asemaa palkkauksellisesti	6

Kyselyllä haettiin päättäjäkäsityksiä myös siitä, minkälaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja valmiuksia Kainuun kunnilla ja maakunnalla on rekrytointiedellytystensä parantamiseksi. Vastaajat ottivat kantaa kolmeen henkilöstön saamista koskevaan väittämään. Väittämät ja tulokset esitetään kuntaryhmittäin taulukossa 7.

Taulukko 7. Ulkomainen työvoima, työhyvinvointi, palkkaus.

Kannanotot	Täysin samaa mieltä		Jokseenkin samaa mieltä		En osaa sanoa		Jokseenkin eri mieltä		Täysin eri mieltä	
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Kainuun maakunnan ja kuntien tulisi aktivoitua ja parantaa valmiuksiaan myös ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseksi	22	21,4	45	43,7	1	1	22	21,4	13	12,6
Työhyvinvoinnin edistämällä voidaan parantaa kuntien rekrytointikykyä	38	36,8	54	52,4	1	1	8	7,8	1	1
Kunta-alan palkkoja pitäisi merkittävästi nostaa mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, jotta henkilöstön rekrytointi voitaisiin turvata	28	27,2	58	56,3	4	3,9	11	10,7	1	1

Kannanotot osoittavat, että *kainuulaiset ovat palvelukykynsä säilyttääkseen hyvin ennakkoluulottomasti valmiita paitsi hyväksymään myös toimimaan aktiivisesti ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseksi maakuntaan*. Kuntavaikuttajien rekrytointivalmiuksia ja ajattelua kuvaava tulos on mielestäni tärkeä. Se voi olla *suuntaa antava kannanotto myös uuden maakuntahallinnon palvelustrategioita hahmoteltaessa*. Ainakaan kuntapäättäjien ja -virkamiesten keskuudessa ulkomaalaisen työvoiman hyväksyttävyyteen ei näytä liittyvän merkittäviä asenteellisia esteitä. Vastaajista 65,1 prosenttia ilmaisi olevansa täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että *Kainuun maakunnan ja kuntien tulisi parantaa valmiuksiaan ja lisätä aktiivisuuttaan ulkomaisen työvoiman rekrytoimiseksi*. Pienten kuntien edustajien kannatus ulkomaisen työvoiman hankkimiseksi oli vähäisempi (50 %), kuin keski suurten kuntien ryhmässä (64 %) ja Kajaanissa, jossa ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin hyväksyi ja aktiivisia toimia kannatti peräti 87 prosenttia vastaajista.

Kyselyn perusteella näyttää siltä, että myös muihin kunta-alan kilpailukykyä kohentaviin toimenpiteisiin kiristyvillä rekrytointimarkkinoilla olisi kainuulaisten kuntavaikuttajien keskuudessa valmiuksia. *Käsitys työhyvinvoinnin edistämisen ja työkykyä ylläpitävän toiminnan mahdollisuuksista lisätä kuntien kilpailukykyä on vahva (90 %)*. Samoin nähdään, että *palkkoja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä pitäisi "merkittävästi nostaa" (83 %)*. Näiltä osin kuntatalous asettaa kuitenkin vaativat reunaehdonsa, kuten kysely toisaalla osoittaa.

Kuntatalouden kehitystä ennakoivat käsitykset viittaavat siihen, ettei *kunta-alan uskota tulevaisuudessakaan nousevan menestyjäksi palkkakilpailussa ja palkkajohtajan asemaan*. Näin ollen päättäjien omaan toiveeseen hoitoalan henkilöstön palkkojen merkittävästä korottamisesta ei kuitenkaan uskota. *Työhyvinvoinnin edistämisestä monet yksittäiset kunnat ovat kehittämässä strategista työkalua vahvistaakseen asemaansa työmarkkinoiden rekrytointikilpailussa*. Myös Kainuun kuntien vaikuttajien näkemykset työhyvinvoinnin merkityksestä voivat suunnata Kainuun maakuntahallinnon, jonka palvelukseen on arviolta tulossa noin 4000 henkilöä, palvelukyvyn turvaamisen strategiaa. Talouden reunaehdot eivät palkkakilpailun tapaan ainakaan yksinomaan säätele työhyvinvoinnin edistämistä. Kaikissa tapauksissa uuden maakuntaorganisaation suuri haaste liittyy toteutettavaan työnantajapolitiikkaan, jonka tärkeitä osa-alueita ovat sekä työhyvinvoinnin edistämistoiminta että palkkapolitiikka.

Talouden liikkumavara kaventuessa yhteistyöhön kuntarajojen yli

Kainuulainen kuntaväki näyttää olevan hyvin tietoinen väestömuutoksen aiheuttamista taloudellisista seuraamuksista. *Verotulojen laskua ei voida ratkaista kunnallisveron korotuksilla eikä vastaajien mukaan myöskään asiakkailta perittäviä maksuja korottamalla*. Nämä kannanotot ovat poikkeuksellisen yksituumaisia. Valtionosuuksien kasvattaminen nähdään välttämättömänä, mikäli perusoikeuksien edellyttämä turva ja palvelut kaikille halutaan taata. Tulos kuvastaa omien mahdollisuuksien rajallisuutta ja eräänlaista neuvottomuutta etsittäessä taloudellisia edellytyksiä kuntien ja alueen palvelukyvyn turvaamiseksi. Vastausten jakauma ilmenee oheisesta taulukosta.

Taulukko 8. Kuntatalouden vaihtoehdot.

Kannanotot	Kyllä		Ei	
	n	%	n	%
Kuntien verotulot laskevat merkittävästi, mikäli trendiennusteen mukainen kehitys toteutuu	64	62,1	39	37,9
Muuttuvat olosuhteet voidaan ratkaista veroprosentteja korottamalla	2	1,9	101	98,1
Kuntatalouden tasapaino voidaan turvata asiakkailta perittäviä maksuja lisäämällä	14	13,6	89	86,4
Muuttuva tilanne edellyttää valtionosuuksien merkittäväkasvua, mikäli halutaan turvata nykyiset peruspalvelut kaikille	83	80,6	20	19,4

Talouden liikkumavaran kapeneminen samanaikaisesti kasvavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen kanssa näyttää asettavan kainuulaiset kuntapäätäjät puun ja kuoren väliin – on tartuttava kiinni rakenteisiin.

Käytettävissä olevat ratkaisumallit tulevat laajassa mitassa testiin Kainuun kokeilun yhteydessä ja sen aikana. Kokeilu on luonteeltaan puite, jonka sisällä voidaan toteuttaa uusia kuntapalveluiden rakenteita ja ratkaisumalleja. Kyselytutkimuksen perusteella näyttää siltä, että valmiudet ovat ainakin asennetasolla vahvat. Kuntien yhteistyössä palveluiden tuottamiseksi on valmiudet edetä erittäin pitkälle. Sen sijaan tehtävien ulkoistaminen yksityisten yritysten suoritettavaksi ei saa Kainuussa merkittävää kannatusta (taulukko 9).

Taulukko 9. Palvelutarpeen vaikutus rakenteisiin.

Kannanotot	Kyllä		Ei	
	n	%	n	%
Kannatan sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ulkoistamista yksityisten yritysten tehtäväksi	8	7,8	95	92,2
Muuttuvan tilanteen hallitsemiseksi kuntaliitos on hyväksyttävä vaihtoehto	36	35,0	67	65,0
Muuttuvassa tilanteessa pidän parhaana mahdollisuutena selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavasta palvelutarpeesta lisäämällä kuntien välistä vapaaehtoista yhteistoimintaa	34	33,0	69	67,0
Kasvavan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeen tyydyttämiseksi kannatan kuntien laajaa yhteistyötä kokoamalla nämä tehtävät maakunnallisesti (Kainuun malli)	64	62,1	39	37,9

Kuntavaikuttajien käsitykset palvelutarpeen tyydyttämisen ratkaisumalleista ovat kiinnostavia – eivät kuitenkaan Kainuun tilanteessa mitenkään yllättäviä, ellei sel-laiseksi lasketa tehtävien *yksityiselle sektorille ulkoistamisen* vähäistä “suosiota” (8 %). Kainuun malliin sisältyvä *sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien maakun-nallinen kokoaminen* saa tässäkin kohdin kuntavaikuttajien selkeän tuen (62 %). Se on selvästi noussut ensisijaiseksi kuntien välisen yhteistyön vaihtoehdoksi. *Kuntaliitoksia* kannatti 35 prosenttia ja kuntien *vapaaehtoisen yhteistyön lisäämi-nen* tuli esille kolmanneksessa vastauksista. Melko laaja kannatus kuntaliitoksille viitannee siihen, että joissakin kunnissa on maakuntahallinnosta huolimatta aja-tuksia myös kuntaliitosten toteuttamisesta. Kainuun mallia koskeva kokeilulaki ei kuntaliitoksille esteitä aseta. Hyrynsalmen ja Suomussalmen kuntaliitosselvitys onkin käynnistymässä rinnan maakuntahallinnon valmistelun kanssa.

Pohdinta tuloksista

Kainuun hallintokokeilun valmistelu on nostanut esille maakunnan vaativat tule-vaisuusnäkymät. Kuntatoimijoille on valmistelun yhteydessä avautunut yksittäis-ten kuntien ja koko maakunnan väestömuutos tavalla, joka on voinut vaikuttaa siihen, että “alusta” ennakkoluulottomille kannanotoille ja rakenteiden uudistami-selle on vahvistunut. Tutkimustulokset näyttäisivät näin ollen puhuvan sen puo-lesta, että jo itse hallinnon uudistamisen prosessi on alkuvaiheessaan tästä syystä ollut hyödyllinen.

Kaiken kaikkiaan Kainuun päättäjien ja virkamiesten käsitykset ovat voimak-kaasti *kuntayhteistyön kehittämiseen suuntaavia*. Siitähän Kainuun mallissakin lopulta on kysymys, vaikka laki pitääkin sisällään ns. pakkokuntayhtymien perus-tamisen, mikäli kunnat eivät löydä keskenään yhteisymmärrystä kuntayhtymien perussopimuksista lain asettaman määräajan puitteissa.

Tulokset vahvistavat olettamuksen siitä, että yksittäiset kunnat ovat toistai-seksi varautuneet melko vähän väestömuutoksen ennakoituihin vaikutuksiin. “Tässä ja nyt” – ongelmat ovat jatkuvasti vaatineet kuntatoimijoiden ensisijaisen huomi-on osakseen. Pidemmän tähtäimen varautuminen ja tulevan ennakointi ovat vielä jääneet taka-alalle.

Arvio, jonka mukaan olemassa olevilla kuntatalouden rakenteilla nykytasois-ten peruspalveluiden ylläpitäminen ei ole mahdollista kunnissa, joissa vanhus-huoltosuhde nousee yli 50 prosentin tason, saa kuntapäättäjien ja kuntatalouden asiantuntijakäsitysten perusteella vahvistusta. Ongelma kärjistyy erityisesti niissä kunnissa, joissa työikäisen väestön työllisyysaste on alhainen ja kuntatalouden liikkumavara vähäinen. Kaikki Kainuun kunnat, Kajaani mukaan lukien, suurella todennäköisyydellä menettäisivät väestömuutoksen seurauksena palvelukykynsä seuraavien 7–20 vuoden aikana, mikäli toiminnat yritettäisiin ylläpitää tiukasti nykyisten kuntarajojen puitteissa ja nykyisillä kuntatalouden järjestelmillä. Seu-rauksena olisi perusoikeuskonflikti – tilanne, jossa perusoikeuksien mukaista tur-vaa kaikille maakunnan asukkaille ei kyettäisi varmistamaan.

Tietoisuus palvelukyvyyn menetyksen uhasta tulee esiin kuntavaikuttajien tärkeimpänä perusteluna kuntatehtävien kokoamiselle, vaikka asiat etääntyvät peruskunnista kauemmaksi ja kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa asioihin samassa laajuudessa kuin aikaisemmin, heikkenevät. Päätöksentekijöiden mielestä hyvinvointipalvelujen turvaaminen edellyttää sekä uusia kuntien yhteistoimintarakenteita ja -muotoja että nykyisen kuntarahoitusjärjestelmän uudistamista.

Kunnallisen itsehallinnon periaatetta kuntalaisten oikeudesta päättää kuntansa asioista säädetty hallintokokeilu koettelee. Kainuun kuntien lausunnoissa ilmenee pelkoja tulevan hallinnon päätöksenteon demokraattisuuden suhteen (Hyrynsalmen kunta 2002). Hallitsijan, tässä tapauksessa Kainuun maakuntavaltuuston, oikeus tehdä kollektiivisia päätöksiä, asetetaan ainakin jossakin määrin kyseenalaiseksi (Kemppainen, Hannu KS 14.2.2003, Vähähyppä, KS 28.2.2003). Päätöksenteon etääntyminen pois peruskunnista ja valtion ohjausvallan kasvu huolettavat.

Miten tätä taustaa vasten Kainuun mallin legitimitetti on arvioitava? Legitiimi hallinta perustuu auktoriteettiin – auktoriteetti taas perustuu siihen, että hallitavat tunnustavat hallitsijan oikeuden tehdä kollektiivisia päätöksiä. Legitimiteettiä lisää se, että kansalaiset sitoutuvat tehtyihin ratkaisuihin, koska he ovat itse voineet vaikuttaa niihin (Niemi-Lilahti 2000, 272–280).

Pekola-Sjöblomin mukaan kunnallisesta päätöksenteosta vieraantuminen on sitä yleisempää, mitä suuremmasta kunnasta on kysymys (1999, 231–238). Kainuun mallissa kuntalaisia kaikkein kiinteimmin ja läheisimmin koskettavien asioiden päätöksenteko siirtyy suurelta osin pois yhdeksästä kunnasta maakunnallisille toimielimille. Kuntaa kohti vähimmillään uudessa maakuntavaltuustossa on vain yksi valtuutettu, maakuntahallituksen 8-jäsenisessä peruskokoonpanossa jäsenet todennäköisesti tulevat enintään kolmesta-neljästä kunnasta. Siinä missä aikaisemmin asioista yhden kunnan tasolla oli päättämässä 17–51 valtuutettua, osallistujien määrä pienten kuntien tapauksessa on yksi, suurimmankin kunnan kohdalla vain runsas kymmenen. Toistaiseksi vähälle tarkastelulle on jäänyt, miten asukkaiden sitoutuminen ja tosiasiallinen osallistuminen päätöksentekoon voidaan näin laaja-alaisessa yhteistoimintarakenteessa varmistaa ja miten ehkäistä nykyistekin laajempi vieraantuminen kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvien läheisten asioiden päätöksenteosta. Tämän kysymyksen perusteelliselle käsittelylle on kokeilussa valmistauduttava siitakin huolimatta, että tuki uudelle rakenteelle kuntatoimijoiden keskuudessa on vahva. Yhdeksän kunnan keskeisten peruspalvelutehtävien siirtäminen uudelle organisaatiolle on suuri haaste sekä itsehallinnon toteutumisen, kansalaisten vaikuttamisen että alueen elinvoiman ja palvelukyvyyn kannalta.

7 Keskustelu

Kaikki organisaatiot joutuvat sopeuttamaan toimintojaan ympäristössään tapahtuviin muutoksiin. Kainuun olosuhteissa ja toimintaympäristössä jo tapahtuneet ja tapahtuvat muutokset edellyttävät muutoksia kunnallisten toimintojen ja julkisen palvelutuotannon organisoinnissa ja painopisteissä. Kainuun ratkaisu on keskeisten tehtävien kokoaminen maakunnan kokoiseen 'palvelukuntaan', joka kokeilu- laissa määritellään maakuntahallinnoksi.

Eräiden asiantuntijakäsitysten mukaan Kainuun hallintomalli muistuttaa enemmän kuntaliitosta, kuin varsinaista maakuntahallintoa. Käsitykselle on perustelunsa. Manner-Suomen ensimmäisellä kansanvaltaisella maakuntaitsehallinnolla ei tule olemaan verotusoikeutta, eikä sen kaltaista omaa rajattuaan lainsäädäntövaltaa, kuin Ahvenanmaan maakuntahallinnolla saksalaisista ja itävaltalaisista ländereistä tai espanjalaisista, belgialaisista ja italialaisista regioneista puhumattakaan. Kainuun maakuntahallinto on kuitenkin selkeästi askel suomalaisen aluehallinnon vahvistamisen suuntaan. Sen luonne muodostuu moniin eurooppalaisiin aluehallintojärjestelmiin verrattuna poikkeavaksi siinä, että toimivalta muotoutuu ensisijaisesti edelleenkin itsenäisinä pysyvien kuntien, ei valtion, maakunnalle antamien tehtävien perusteella.

Vaikka valtion budjetin menokohdilta kootaankin Kainuun kehittämisrahaksi nimetty rahamäärä maakuntahallinnon "suunnattavaksi", kokonaisrahoitusta alueelle ei varsinaisesti lisätä. Tämä on tuotu korostetusti esiin valtion edustajien puheenvuoroissa kaikissa kokeilun valmisteluvaiheissa. Valtio-Kainuu-suhteen oleellisin muutos onkin siinä, että maakunnan oma tahto tiettyjen määrärahojen suuntaamisessa vahvistuu.

Kainuun maakuntahallinnon toteuttamisen ongelmaksi voi muodostua se, että maakunnallisen hallintojärjestelmän muodostuessa kuntien toiminta tähän muutokseen jää sopeuttamatta. Erityisesti tämä voi koskea kunnille jäävien ja maakuntahallinnolle siirtyvien tehtävien rajapintoja. Lailla kyllä siirretään esimerkiksi kaikki varsinaisen perusterveyden huollon tehtävät ja henkilöstö sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymälle, mutta tuskin peruspalvelutehtäviin liittyviä tukipalveluyksiköitä ja niissä työskentelevää henkilöstöä kaikista kokeilun alueen kunnista voidaan siirtää kuntayhtymien hallintoon. Näiltä osin uudistuksen valmistelu on kesken. Maakunnallisen valmistelutyön rinnalle tulisi kuhunkin kuntaan organisoida systemaattinen valmistelu niiden muutosten toteuttamiseksi, joita maakuntahallinto kunkin kunnan osalta aiheuttaa. Tarkastelun piiriin tulisi ottaa aina-

kin mainittujen rajapintojen perkaus sekä muutokset kuntien hallinto-organisaatioissa ja johtamisessa.

Maakuntahallinnon yksityiskohtien suunnittelussa kainuulaiset itse ovat paljon vartijoina. Monien kuntien kannanotoissa on tullut esille näkemys, jonka mukaan maakuntahallinnosta ei tule muodostaa voimakkaasti keskitettyä raskasta organisaatorakennelmaa, vaan enemmänkin kuntien yhteistoimintaan ja työnjakoon perustuva hajautettu järjestelmä. Kainuulla, joka paljon on korostanut etätyön, hajasijoituksen ja työn siirron mahdollisuuksia, on nyt mahdollisuus toteuttaa näitä toimenpiteitä. Sähköinen tiedonsiirto antaa mahdollisuuksia tuottaa mm. hallintoon, talouteen ja erilaisiin tukipalveluihin liittyviä palveluita missä kunnassa tahansa. Kainuun mallin tulisikin kehittyä alusta pitäen uusia ratkaisumalleja etsiväksi, niitä luovaksi ja kehittäväksi innovatiiviseksi rakenteeksi niin, että sille sen omilla panostuksilla ja valtiovallan tuella syntyisi Kainuun tilanteeseen välttämätön toimintakyky ja taloudelliset edellytykset.

Uudella tehtäväkuvalla nykyisten kuntien toiminta tulevaisuudessa voi keskittyä enemmän mm. kuntien elinkeinopolitiikan, viihtyvyystekijöiden, kulttuuristen vahvuuksien kehittämiseen ja oman kunnan asukkaiden edun valvontaan maakunnan kokoisen palvelukunnan toiminnassa. Jotta näin voisi tapahtua, se edellyttää paitsi toimintavapauden, josta ei liene puutetta, myös riittävän resurssipohjan säilymistä yksittäisillä kunnilla.

Kokeilulaki on herättänyt kiinnostusta myös muissa Suomen maakunnissa. Monin paikoin on käynnistynyt projekteja, joilla kuntien uusia yhteistoimintaratkaisuja selvitetään. Sellaisenaan Kainuun malli ei ilmeisesti ole soveltamiskelpoinen malli yleisesti Suomen maakunnissa toteutettavaksi. Kainuun tapaus on eräänlainen räätälöinti, jonka ratkaisut pohjautuvat alueen omiin erityisolosuhteisiin ja muusta maasta melko paljon poikkeavaan tilanteeseen.

Aluehallinnon kehittäminen Suomessa vaatisi taustakseen perusteellisen tutkimushankkeen, jonka avulla haettaisiin mallia mahdollisimman hyvin kansallisesti ja EU:n puitteissa toimivalle alueiden Suomelle. Tutkimuksellisen taustan luominen ennen laajempaa uudistusta on Kainuunkin kokemuksen perusteella välttämätöntä. Kainuun mallin räätäleissä ei sinänsä ole moitittavaa, pikemminkin päinvastoin, mutta kokeilun tiivis aikataulu ja tutkimuksiin perustuvan tieteellisen tiedon puuttuminen eivät ainakaan lisänneet varmuutta kokeilun onnistumisen edellytyksistä.

Aimo Ryynänen on äskettäin viitannut Euroopassa vuosien ajan vireillä olleisiin desentralisointi-, alueellistamis- ja federalisointiprosesseihin. Niiden perustana useimmiten on ollut käsitys, että federaalit ja regionaalit aluerakenteet ovat menestyksellisemmän tehtäviensuorituksen ja kansanvaltaisen legitimaation kannalta ylivertaisempia keskitettyihin järjestelmiin nähden (Ryynänen 2001, 95).

Samassa yhteydessä Ryynänen tarkentaa eurooppalaista subsidiariteetin meiläkin jo pitkään esiintynyttä käsitettä näin: "Subsidiariteetin käsite ymmärretään sellaisena poliittisena suunnanmäärittäjänä, jonka mukaan pienemmillä yksiköillä (regioneilla) tulee olla mahdollisimman suuressa määrin autonomista toimintakykyä".

Hallintomallin tarkastelu eurooppalaisen subsidiariteettiperiaatteen valossa herättää kysymyksiä. Subsidiariteetilla ymmärretään läheisyyttä ja sen mukaisella periaatteella hallinnossa sitä, että päätöksenteon tulisi olla mahdollisimman lähellä niitä, joita päätökset koskevat. Subsidiariteetin lisäämisellä tarkoitetaan sitä, että asioita siirretään ylhäältä alaspäin, keskustasoilta aluetasolle ja alueilta edelleen paikallistasoille. Hallintokokeilusta säädetyn lain yhdeksi päätavoitteeksi perusteluissa määriteltiin *maakunnan kehittämiseen ja tulevaisuuteen keskeisesti vaikuttavan päätöksenteon siirtäminen keskushallinnosta maakuntatasolle*. Tämän ”pätavoitteen” osalta lain perustelut ja lakiteksti ovat kuitenkin keskenään ristiriidassa.

Kainuun hallintomallilla varsinaiset remontit toteutetaan alhaalta ylöspäin – kuntatasolta maakuntahallinnolle. Käytännöllisesti katsoen lähes kaikki uuden hallinnon tehtävät kootaan peruskunnista tai jo ennestään kuntien yhteistoimin hoidetuista kuntayhtymistä. Subsidiariteettiperiaatteen näkökulmaa uudistuksella ei näin ollen vahvisteta, vaan oikeastaan vain järjestellään uudelleen maakunnassa jo aikaisemminkin olleet kunnalliset tehtävät. Kainuun regionille ei kokeilun myötä synny uutta merkittävää autonomista toimintakykyä. Sitä olisi syntynyt, mikäli keskushallinnolta olisi aidosti siirretty tehtäviä ja niihin liittyvät resurssit maakuntahallinnolle.

Kokeilun, jonka tavoitteena on uusien ratkaisumallien etsiminen, on toiminnan luonteelle ominaisesti kyettävä tarvittaessa myös ”korjausliikkeisiin” ja uusiin oivalluksiin. Maakunnan autonomisen toimintakyvyn vahvistaminen ratkaisulla, joilla aidosti siirrettäisiin tehtäviä resursseineen keskushallinnolta maakuntahallinnon päätettäväksi, toteuttaisi lain perusteluihin kirjatun periaatteen. Näiltä osin kokeilulaki vaatii jatkovalmistelun ja lain täydennyksen.

Usko Kainuun malliin uutena kuntien yhteistyön rakenteena on kuntavaikuttajien keskuudessa vahva, vaikka joitakin epäilyksiäkin on. Keskeiset kuntatoimijat ovat hyvin perillä maakunnan tulevaisuuden uhkakuista. Tämä tietoisuus osaltaan näyttää vaikuttavan siihen, että ongelmiin ollaan valmiita tarttumaan kaihtamatta ennakkoluulottomiakaan ratkaisumalleja. Kainuun asukkaiden palveluiden turvaaminen koetaan ensisijaisena ja tärkeimpänä tehtävänä. Tämä lienee taustana sille, että tehtävien kokoaminen maakuntahallinnolle saa kuntavaikuttajien selkeän enemmistön tuekseen.

Kainuun tulevaisuuteen vaikuttavat väestömuutostekijät ovat siinä määrin syvältä kouraisevia, ettei niiden ratkaiseminen hyvälläkään hallinnonuudistuksella ainakaan kokonaan ole mahdollista. Suuret ikäluokat tulevat joka tapauksessa siirtymään pois työelämästä runsaan kymmenen vuoden kuluessa, syntyvyyden ennustettu aleneminen toteutuu vääjäämättä synnyttävien ikäluokkien vähäisyyden vuoksi ja niin julkista kuin yksityistäkin sektoria koskeva työvoimapula voi toteutua.

Hallinnon rakenteen muuttamiselle on vahvat, toimintaympäristössä tapahtuneista ja tapahtuvista muutoksista johtuvat perustelunsa. Kainuun maakuntahallinnon kaltaisella kuntien uudella yhteistyörakenteella voidaan luoda uusia, taloudellisesti kestävämpiä palvelun tuottamisen menetelmiä, turvata suuremmalla to-

dennäköisyydellä kuin erillään toimien, alueen asukkaiden peruspalvelut muuttuvissakin oloissa sekä parantaa kuntasektorin edellytyksiä menestyä tulevien vuosien kiristyvässä henkilöstökilpailussa.

Asukkaiden julkisten palveluiden turvaaminen edellyttää jotakuinkin kaiken totutun kyseenalaistamista ja hyvinkin keskeisten itsehallinnollisten periaatteiden punnintaa, jopa arvojen uutta järjestystä. Kuntien rajat palveluiden tuottamisen rajoina menettävät merkityksensä. Yhteistoiminta, maakunnallistaminen, ulkoistaminen, tietoyhteiskunnan paikallistaminen, verkottuminen, kansainvälistyvät työmarkkinat ja työhyvinvointi uuden työnantajapolitiikan ytimenä nousevat palvelukyvyn näkökulmasta keskeiseen asemaan ja tulevien järjestelyjen avainsanoiksi.

Lähteet

Böckerman, Petri (2001). Työpaikkojen syntyminen ja häviäminen maakunnissa. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu nro 27. Vammala.

Eriksson, Teemu (2003). Kainuun hallintokokeilun sisällön ymmärtäminen. Alustus koulutustilaisuudessa 3.3.2003 Kajaanissa.

Fouraker, L.E. Unpublished manuscript. Teoksessa Lawrence P.R. & Lorsch J.W. (1967, 194). *Organization and Environment*. Harvard Graduate School of Business Administration. Cambridge MA. USA.

Haveri, Arto (2002). Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteen yhdistys. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002. Vammala.

Helin, Heikki (1998). Muuttoliike ja kunnat. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu nro 15. Vammala.

Karila, Alpo (1998). Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Väitöstutkimus. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kemppainen, Hannu S. (2002). Hyvästi maakunta – tervetuloa Kainuun kunta. Kirjoitus Kainuun Sanomissa 14.2.2003. Kajaani.

Lahtinen, Yrjö (2002). Keski suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2001. Suomen Kuntaliitto.

Lawrence, Paul R. & Lorch Jay (1967). *Organization and Environment*. Harvard Graduate School of Business Administration. Cambridge MA. USA.

Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall. Englewood Cliffs. USA.

Myllymäki, Arvo (2002). Kuntien kujanjuoksu. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Polemia-julkaisu nro 45. Vammala.

Niemi-Ilahti, Anita (2000). Hallinnon toimintamallien uudistaminen – paikallisagenda innovaatioiden katalysaattorina. Kunnallistieteen yhdistys. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2000. Vammala.

Pekola-Sjöblom, Marianne (1999). Citizens' Estrangement from Decision-Making In Finnish Municipalities. Teoksessa Finnish Local Government Approaching the New Millennium. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/1999. (toim. Pikkala, Sari). Vammala.

Ryynänen, Aimo (2002). Kirja-arvio Jahrbuch des Föderalismus 2001. Alueiden Euroopan tietopaketti. Kunnallistieteen yhdistys. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002. Vammala.

Vähähyyppä, Juhani (2002). Hallintokokeilu alkaa – pikkukuntien loppu lähestyy. Kirjoitus Kainuun Sanomissa 28.2.2003. Kajaani.

Hallituksen esitys (2002). HE 198/2002 vp.

Hallintovaliokunnan mietintö (2002). HaVM 24/2002 vp HE 198/2002 vp.

Kainuun kuntien lausunnot (2002).

Kainuun liiton lausunto (2002).

Perustuslakivaliokunnan lausunto (2002). PeVL 65/2002 vp HE 198/2002 vp.

Sivistysvaliokunnan lausunto (2002). SiVL 13/2002 vp HE 198/2002 vp.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto (2002). 15/2002 vp HE 198/2002 vp.

Suomen Kuntaliiton lausunto (2002).

Suomen Kuntaliitto (2002). Kuntatalouden kehitys vuoteen 2010.

Työ- ja tasa-arvoasiain valiokunnan lausunto (2002). TyVL 22/2002 vp HE 198/2002 vp.

III

Markku Kauppinen & Kati Utriainen

”Työhyvinvoinnin tila ja tarve kunta-alalla”

**teoksessa ”Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen
tukeminen kunta-alalla”. Kuntatyö 2010 -tutkimus
(toim.) Pauli Forma & Janne Väänänen.
Kuntien eläkevakuutus, Kunnallinen työmarkkinalaitos
ja Suomen Kuntaliitto (2004): 233–250.**

**Uudelleenpainettu alkuperäisen
julkaisun toimittajien luvalla**

Johdanto

Kuntien roolia työnantajina on tarkasteltu viime aikoina samojen, kaikkia muitakin työnantajia koskevien näkökulmien valossa: Lyhyessä ajassa 1900-luvun suurimmat ikäluokat siirtyvät eläkkeelle ja heidän tehtäviensä tekemään astuvat pienimmät ikäluokat vuosisataan.

Kaiken kaikkiaan kunnista jää eläkkeelle kymmenessä vuodessa vähintään 125 000 työntekijää. Tällä hetkellä kuntien palveluksessa on 430 000 työntekijää ja KUEL-järjestelmästä eläkettä saavia eläkeläisiä on noin 230 000. Vuoteen 2015 mennessä työssä olevien ja eläkkeen saajien suhde on jo kääntynyt päinvastaiseksi, toisin sanoen kunta-alan palkansaajia on silloin vähemmän kuin eläkkeensaajia.

Kunnat ovat nopeasti tilanteessa, jossa ne joutuvat aikaisemmasta poiketen todelliseen kilpailuun työvoimasta. Työmarkkinoille tulevien työntekijöiden määrä on jo tänä vuonna selvästi pienempi kuin työmarkkinoilta poistuvien määrä. Sekä työvoiman tarjontapotentialin muutos että kunta-alan työntekijöiden joukkomittainen eläkkeelle siirtyminen lähivuosina asettavat kuntien työnantaja- ja henkilöstöpolitiikalle uusia vaatimuksia. Jotta kunnilla olisi tulevaisuudessakin riittävä, ammatitaitoinen, motivoitunut ja tasapainoisesti eri ikäryhmiin kuuluva henkilöstö kuntalaisten ja kansalaisten peruspalvelutehtäviä tekemässä, on kunta-alan kilpailukykyä kiristävillä työmarkkinoilla parannettava niin, että kuntatyön arvostus ja henkilöstön työhyvinvointi lisääntyvät. Kuntien palvelukyvyn säilyttämisen edellytys on työmarkkinoiden rekrytointikilpailussa menestyminen. Se, missä määrin kunnat ovat tähän valmiita, on suuri kysymys koko suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusrakenteen kannalta. Huolehtivathan kunnat suurimmasta osasta kansalaisten peruspalveluista.

Tulevaan muutokseen varautumisessa kunnat ovat monella tavalla sidottuja toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Väestömuutos on kunnalliseen palvelutuotantoon vaikuttavista tekijöistä kaikkein vaativin koskettaen lähes kaikkia Suomen kuntia ja alueita. Kuntien peruspalvelustrategioissa joudutaan väistämättä linjaamaan uusia, hyvinkin pitkälle meneviä ratkaisuja mm. kuntayhteistyössä ja palveluiden ulkoistamisessa. Koska kunnat eivät tulevaisuudessakaan ilmeisesti voi nousta työmarkkinoilla palkkajohtajan asemaan, niiden on kilpailtava hyvän työnantajan maineestaan muilla asioilla.

Kilpailutilanteen kannalta huolestuttavaa on, että vuosituhanen vaihteessa 30 prosenttia kuntien vakinaisista työntekijöistä mieluusti luopuisi työnteosta, mi-

käli heidän toimeentulonsa olisi muutoin turvattu. Lisäksi 41 prosentin mielestä työnteko ei ollut niin tärkeää, että sitä kannattaisi jatkaa mahdollisimman pitkään. (Vahtera ym. 2002.)

Tässä artikkelissa tutkimusongelma pelkistetään tarkasteluun siitä, *miten kunnat ovat valmistautumassa tulevaan työvoimakilpailuun ja mikä rooli erityisesti työhyvinvoinnin edistämisellä on kuntatyön strategisena valintana ja kilpailutekijänä kiristyvillä työmarkkinoilla*. Työhyvinvointia ja sen toteutusta lähestytään kuntien työnantajapolitiikan näkökulmasta pyrkimyksenä selvittää, kuinka kunnat työhyvinvoinnin edistämisessä poikkeavat toisistaan ja mitä tekijöitä erojen taustalta voidaan havaita.

Työntekijöiden työkyvystä ja sen tukemisesta tulee aikaisempaakin tärkeämpää. Työkykyä ylläpitävän toiminnan kohdentumista kuvataan tavallisesti tetraedrimallin mukaisesti, jolloin työkyvyn ylläpitäminen jaetaan kohdistuvaksi työhön ja työoloihin, työyhteisöön ja työorganisaatioon, työntekijän terveyteen ja ammatilliseen osaamiseen. Työkykyä ylläpitävän toiminnan kuvaukseen on tuotu mukaan työntekijätason ja työpaikkatason lisäksi tukiverkot ja palvelujärjestelmät sekä yhteiskuntatase (ks. Järvisalo 2001). Työkykyä ylläpitävä toiminta on sisällöllisesti laajentunut, ja työkykyä ylläpitävän toiminnan käsitteestä on myös vähitellen siirrytty useissa yhteyksissä työhyvinvoinnin edistämisen käsitteeseen. (Peltonen ym. 2002, Forma ym. 2003.)

Työhyvinvoinnin edistäminen tutkimusten mukaan

Julkinen sektori erottuu joiltakin osin edukseen työkykyä ylläpitävän toiminnan suhteen, sillä Työolobarometrin (ks. Ylöstalo 2003) mukaan työkykyyn on julkisella sektorilla pyritty vaikuttamaan selvästi yksityistä sektoria enemmän (lukuun ottamatta työturvallisuutta) ja työkyky on myös edistynyt kunnissa (Ylöstalo 2003, Peltomäki ym. 2002). Nopeinta kasvu on ollut työturvallisuuden edistämisessä ja toinen keskeinen kehittymisen alue on ollut osaamisen edistäminen. Kunnissa lisäystä on tapahtunut myös perinteisessä työntekijöiden kuntoon liittyvässä työkykyä edistävässä toiminnassa (Ylöstalo 2003). Merkille pantavaa on kuitenkin se, että kunnat ovat varsin erilaisissa tilanteissa työhyvinvointia edistävän toimintansa suhteen (ks. Forma ym. 2003).

Tarkasteltaessa tarkemmin työkykyä ylläpitävän toiminnan sisältöä havaitaan, että toiminta on yhä laajalti liikunta- ja virkistyspainotteista (Peltomäki ym. 2002). Tuoreet kunta-alan työntekijöiden hyvinvointia käsittelevät tutkimustulokset (ks. esim. Vahtera ym. 2002) osaltaan linjaavat sitä, millaiselle työhyvinvointia edistävälle toiminnalle kunnissa on tarvetta. Tutkimustieto viittaisi siihen, että kunnissa on tarve panostaa eritoten psykososiaalisten työolojen kehittämiseen. Psykososiaalisten työolojen on todettu määrittävän tulevaa terveydentilaa (Cheng ym. 2000, Vahtera ym. 2000). Organisaatiossa esiintyvän epäoikeudenmukaisuuden (Elovainio ym. 2002) ja työpaikkakiusaamisen (Kivimäki ym. 2000) on todettu olevan riski työntekijöiden terveydelle ja lisäävän sairauspoissaoloja. Suurten työn vaatimusten ja vähäisen työn palkitsevuuden on todettu lisäävän sydäntautikuolleisuuden riskiä (Kivimäki ym. 2002). Nämä tutkimustulokset antavat olettaa, että työhyvinvointia edistävää toimintaa tulisi entistä enemmän suunnata psykososiaalisten tekijöiden merkityksen korostamiseen.

Empowerment-orientaatio (ks. Siitonen 1999, Suonsivu 2001, Siitonen ym. 2002, Kuokkanen 2003) tarjoaa tähän yhden potentiaalisen viitekehyksen, sillä se korostaa ihmissuhdeosaamista ja voimaantumisen merkitystä yksilöiden ja yhteisöjen hyvinvoinnissa. Psykososiaalisten työolojen kehittämisen tärkeyttä korostaa myös tutkimustulos kuntien työpaikkojen henkisen rasittavuuden, kiireen ja työpaineen lisääntymisestä (Piirainen 2000).

Työn hallinnan ja työn vaatimusten välillä näyttää kuntatyössä vallitsevan epäsuhtaa, ja jo pitkään tunnetun teorian mukaan (Karasek & Theorell 1990) tällä on kielteisiä vaikutuksia terveyteen. Kunta-alan työn tehokkuus- ja taloudellisuus-paineet asettavat työntekijöille vaatimuksia ja edellyttävät heiltä ponnistelua, mutta

työn hallinta sen sijaan ei ole vahvistunut samassa suhteessa (Vahtera ym. 2002). Heikko työn hallinta yhdistettynä suuriin työn vaatimuksiin on kuitenkin keskeinen terveysriski (Karasek & Theorell 1990). Huono työn hallinta lisää esimerkiksi mielenterveyden ongelmien, sydäntautien ja kuoleman riskiä. Mikä tärkeintä, terveysriskikäyttäytymisen ja työelämän psykososiaalisten tekijöiden vaikutukset sairauspoissaoloihin ovat suuruudeltaan samaa luokkaa ja toisistaan riippumattomia. Organisaatioiden kehittäminen on siis yhtä tehokas tapa vaikuttaa poissaoloihin kuin kansantautien klassisiin riskitekijöihin, kuten tupakointiin, alkoholin liikakäyttöön, ylipainoon ja liikunnan puutteeseen vaikuttaminen. (Vahtera ym. 2002.) Psykososiaalisten työolosuhteiden parantumiseen liittyy Vahteran (2002) tutkimuksen mukaan merkittäviä hyvinvointihyötyjä. Esimerkiksi työn hallinnan vahvistumisella on voitu pienentää tulevaa sairauspoissaolojen riskiä yli 20 prosenttia. Terveysvaikutuksiltaan suurimmaksi tekijäksi on osoittautunut työn monipuolisuuden lisääminen.

Kunta-alan työntekijöiden hyvinvointi ei sairauspoissaolojen määrällä mitattuna näytä olevan hyvä, sillä sairauspoissaolot ovat lisääntyneet kunnissa vuodesta 1995 vuoteen 2001 (Vahtera ym. 2002, ks. myös Ylöstalo 2003). Kunnissa työskentelevät myös epäilevät omaa jaksamistaan muita työntekijöitä enemmän (Peltomäki ym. 2002). Sairauspoissaolot vaihtelevat kunnittain, vaikka kunnat eivät juurikaan eroa toisistaan henkilöstön ikä-, sukupuoli- tai ammattirakenteeltaan. Vahtera ym. (2002) arvelevat tämän selittyvän vaihtelulla, joka liittyy töiden organisointiin ja johtamiseen, organisaatiokulttuurin eroihin sekä paikkakuntien historian, perinteen ja kulttuurin vaihtelevuuteen. Tosin kuntien väliset erot miesten sairauspoissaoloissa näyttävät riippuvan ammattiasemasta siten, että ruumiillista työtä tekevillä erot ovat selvät, mutta ylemmillä toimihenkilöillä kuntaeroja ei pitkissä poissaoloissa ollut. Kuntien väliset erot sairastavuudessa liittyivät siten työpaikkatason ja paikkakuntatason tekijöihin. Kuntien työntekijöiden terveyden kehitys on samoin ollut molemmilla sukupuolilla kielteinen terveyden, työkyvyn, psyykkisen rasittuneisuuden ja pitkäaikaissairauksien avulla arvioituna (Vahtera ym. 2002, 25).

Tutkimusten mukaan työkykyä ylläpitävä toiminta on edelleenkin useimmiten liikunta- ja virkistyspainotteista ja hyvin pitkälle työpaikan normaaleista toiminnoista irrallisten toimenpiteiden toteuttamista. Tulevaisuudessa toiminta tulisiikin yhä enenevässä määrin nivouttaa työpaikkojen arkeen luonnolliseksi osaksi jokapäiväistä työtä (Peltomäki ym. 2002). Näin voitaisiin vähitellen laajentaa kuntahenkilöstön hyvinvoinnin edistäminen kattamaan kaikki työhyvinvoinnin edistämisen osa-alueet.

Tulokset

Suomalaiset kunnat muodostavat monessakin mielessä hyvin kirjavan joukon. Kuntakoko vaihtelee muutaman sadan asukkaan kunnasta yli puolen miljoonan asukkaan pääkaupunkiin, osa kunnista on tiheään, osa hyvin harvaan asuttuja. Kunnallisverot ovat keskimäärin kireimpiä siellä, missä ihmisten verotettavat tulot ovat pienimpiä. Tuotantoelämän ja osaamisen rakenteet kunnissa ja alueilla poikkeavat paljon toisistaan. Myös kunnallisessa palvelutuotannossa lähtökohtien erilaisuus ja toisistaan poikkeavat olosuhteet jakavat Suomen kunnat erilaisiin todellisuuksiin. Näin ollen keskiarvotarkastelut eivät yleensä ole riittäviä täsmällisen tiedon saamiseksi kuntakentän tilanteesta. Ne kertovat paljon, mutta myös peittävät paljon.

Tästä syystä kuntien työhyvinvointitoimintaakin tutkittaessa kuntakenttää on yleisen toimialanäkökulman lisäksi tarpeellista tarkastella myös tarkentaen, jotta kuntien erilaiset työhyvinvoinnin edistämisen profiilit ja niiden taustatekijät hahmottuisivat selvemmin.

Artikkelin empiirisessä osassa pyritään selvittämään, *minkälaisia toimenpiteitä kunnat käyttävät henkilöstönsä työhyvinvoinnin edistämiseksi, miten tilanteet ja edellytykset tässä suhteessa erilaisissa työhyvinvoinnin kunnissa poikkeavat toisistaan, mitä on erojen taustalla ja minkälaista painotusta kunta-tyhyn kehittämiseksi tulosten valossa vastaisuudessa tulisi asettaa.*

Kärkikaartista peränpitäjiin

Tutkimustuloksia analysoitiin jakamalla kunnat karkeasti kolmeen ryhmään kuntien henkilöstövastaavien arvioiden perusteella. Näin syntyneen ryhmittelyn pohjalta tutkittiin sitä, mitä työhyvinvointitoiminnan muotoja kunnissa on viimeisen kahden vuoden aikana ollut käytössä eli mitä kuntien työhyvinvoinnin edistäminen on konkreettisesti ollut. Lopuksi työhyvinvoinnin kehittyneisyyttä eri kuntaryhmissä tarkasteltiin suhteessa kuntien taloustilanteeseen ja kuntakokoon. Lisäksi selvitettiin, onko toiminnan kehittyneisyydessä nähtävissä alueellisia eroja. Erot tilastollisessa merkitsevyydessä tuodaan taulukoissa esiin χ^2 -testillä.

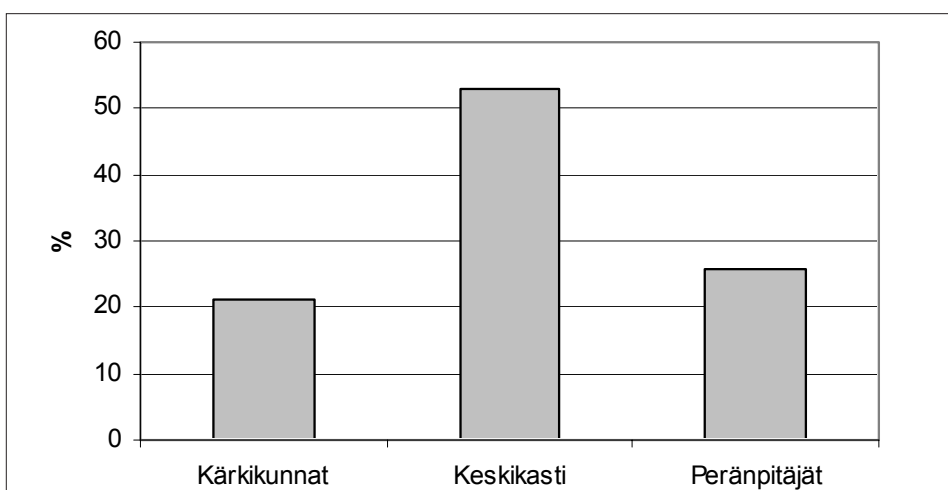
Kuntien henkilöstövastaavia pyydettiin kyselyssä arvioimaan oman kuntansa työhyvinvointitoiminnan kehittyneisyyttä sijoittamalla kuntansa seuraaviin työhyvinvointitoimintaa kuvaaviin luokkiin.

- a. Kuulumme kunta-alan parhaimmistoon.
- b. Olemme pitkällä, mutta pystymme vielä parantamaan.
- c. Kuulumme kunta-alan keskikastiin.
- d. Olemme vasta hiljattain alkaneet pohtia työhyvinvointia ylläpitävän toiminnan tarvetta.
- e. Meillä ei ole minkäänlaista toimintaa, emmekä ole pohtineet asiaa.
- f. Mikään edellä kuvattu vaihtoehto ei kuvaa tilannettamme.

Kannanottojen perusteella muodostettiin kolme kuntaryhmää, jotka toiminnan kehittyneisyyden perusteella nimettiin työhyvinvoinnin edistämisen kärkekunniksi (*vastausvaihtoehdot a + b*), keskikastiksi (*vastausvaihtoehto c*) ja peränpitäjiksi (*vastausvaihtoehdot d + e*).

Asiantuntijakäsityksiin perustuvaa ryhmittelyä peilattiin sen jälkeen reaalityö – konkreettisiin työhyvinvoinnin edistämisen toimenpiteisiin, joita selvitettiin toisaalla tässä Kuntatyö 2010 -kyselyssä.

Valtaosa 307 kunnan henkilöstövastaavista (53 %) arvioi kuntansa kuuluvan työhyvinvoinnin edistämässä keskikastiin. Terävimpään kärkikaartiin ryhmittyi 21 prosenttia ja peränpitäjiin jonkin verran tätä enemmän, 26 prosenttia kunnista (kuvio 1).



Kuvio 1. Työhyvinvoinnin kolme kuntaryhmää toiminnan kehittyneisyyden mukaan (henkilöstövastaavien arvio).

Seuraavassa tuloksia analysoidaan tämän kolmijaon pohjalta tavoitteena selvittää, miten työhyvinvoinnin eri muotoja on viimeisen kahden vuoden aikana kunnissa käytetty ja miten kuntien työhyvinvointitoiminnan profiilit eroavat toisistaan. Jaottelu perustuu kunnissa toteutetun työhyvinvointitoiminnan muotoihin *työyhteisön, organisaation, osaamisen ja työympäristön kehittämiseksi sekä terveyden ja toimintakyvyn edistämiseksi*.

Työyhteisön ja organisaation kehittäminen

Työhyvinvoinnin edistämisen konkreettisia toimintoja selvitettyä vastaajat valottivat kuntien toimenpiteitä viimeisen kahden vuoden aikana. Ensiksi tarkastelussa olivat *työyhteisön ja organisaation kehittämistä koskevat toimenpiteet* ja niiden käyttö.

Kunnat yleensä ovat keskittyneet tällä kehittämisalueella johtamisen ja esimiestyön parantamiseen, tiedonvälityksen tehostamiseen sekä eri toimijoiden keskinäisen yhteistyön parantamiseen. Sen sijaan muutosten ja kriisien hallinnan kehittäminen sekä kiireen ja aikapaineen vähentäminen ovat kunnissa yleisesti vielä melko vähän toiminnassa huomiota saavia osa-alueita (Forma ym. 2003, 20; vrt. Tyky-barometri 2001).

Kuntien väliset erot työyhteisön ja organisaation kehittämisessä tulivat vastauksissa selvästi esiin. Kymmenestä seitsemän toimenpidekokonaisuuden erot kuntaryhmien välillä muodostuivat tilastollisesti erittäin merkitseviksi ($p \leq 001$) ja kolmen muunkin muuttujan suhteen tilastollisesti melkein merkitseviksi ($p \leq 05$). Taulukosta 1 käyvät ilmi kunkin kehittämistoimenpiteen käyttö eri kuntaryhmissä viimeisen kahden vuoden aikana sekä tilastolliset merkitsevyydet.

Taulukko 1. Työyhteisön ja organisaation kehittäminen viimeisen kahden vuoden aikana kolmessa työhyvinvointitoiminnan kehittyneisyyden mukaan muodostetussa kuntaryhmässä (%). Menetelmä otettu käyttöön.

	Kärki- kunnat	Keski- kasti	Perän- pitäjät	p
Johtamisen ja esimiestyön kehittäminen	97	90	74	,000
Yhteistyön parantaminen ja lisääminen	100	93	89	,023
Työaikojen joustavuuden parantaminen	84	77	59	,001
Työjärjestelyjen joustavuuden lisääminen	94	84	77	,024
Työn suunnittelun parantaminen	94	82	76	,016
Työn tavoitteiden selkeyttäminen	99	88	77	,001
Tiedonvälityksen tehostaminen	95	97	84	,001
Muutosten ja kriisien hallinnan tehostaminen	91	65	46	,000
Kiireen ja aikapaineen vähentäminen	86	58	44	,000
Tiimityön ja työyhteisöjen kehittäminen	100	88	69	,000

Työhyvinvointitoiminnan terävimpään kärkeen kuuluvissa *kärkikunnissa* kaikkien tässä tutkimuksessa mukana olleiden työyhteisön ja organisaation kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden käyttö on ollut laajaa. Yhteistyön parantaminen ja lisääminen sekä tiimityön kehittäminen ovat käytössä kaikissa tämän ryhmän kunnissa. Näissä kunnissa pyritään myös selkeyttämään työn tavoitteita (99 %) sekä kehittämään johtamista ja esimiestyötä (97 %). Muutostilanteiden ja erilaisten krii-

sien hallintaan liittyvien kysymysten käsitleminen kärkikunnissa (91 %) profiloii tätä ryhmää kehittyneisyydessä kahteen muuhun ryhmään verrattuna.

Keskikastin kunnissa oleelliset poikkeamat kärkikuntiin tulevat esiin vähäisempänä toimintana muutosten ja kriisien hallintaan (65 %) sekä kiireen ja aikapaineen vähentämiseen tähtäävien toimenpiteiden käytössä (58 %). Muilta osin keskikastiin kuuluvat kunnat ovat kyllä edistyneitä, mutta tasaisesti lähes kaikkien toimenpiteiden suhteen kuitenkin jäljessä kärkikuntia. Poikkeuksen muodostaa tiedonvälityksen tehostaminen, joka viimeisen kahden vuoden aikana näyttää olleen lähes kaikissa keskiryhmään kuuluvissa kunnissa työyhteisön kehittämisasiana.

Työyhteisön ja organisaation kehittämiseen tähtäävät toimenpiteet ovat olleet kaikilta osin selvästi vähäisimpiä kolmannessa, **peränpitäjäryhmässä**. Sellaiset toimenpidealueet, kuten kiireen ja aikapaineen vähentäminen (44 %), muutosten ja kriisien hallinta (46 %), työyhteisöjen kehittäminen (44 %) sekä johtamisen ja esimiestyön kysymykset (74 %) eivät yllä konkreettisesti toteutettavina toimenpiteinä läheskään samaan kuin kahdessa muussa ryhmässä.

Osaamisen kehittäminen

Toisena työhyvinvoinnin edistämisen konkreettisia toimenpiteitä koskettavana osa-alueena tutkittiin *osaamisen kehittämistä*. Tulosten mukaan ammattitaitoa parantavaan koulutukseen panostetaan käytännöllisesti katsoen kaikissa kunnissa joko paljon (24,8 %) tai vähintäänkin jonkin verran (74,8 %). Vuorovaikutustaitojen kehittämiseen tähtäävää koulutusta kunnissa sen sijaan on selvästi vähemmän. Yli neljänneksessä kuntia sitä ei toteuteta lainkaan. Työvälineiden käyttökoulutus samoin kuin työhön perehdytys ovat kunnissa hyvin yleisesti käytettyjä osaamisen kehittämistoimenpiteitä (Forma ym. 2003, 20).

Myös osaamisen kehittämiseen liittyvät toimet kunnissa jakavat joukkoa, vaikakaan ei yhtä voimakkaasti kuin työyhteisö- ja organisaatiokysymyksissä (taulukko 2).

Taulukko 2. Osaamisen kehittäminen viimeisen kahden vuoden aikana kolmessa kuntaryhmässä.

	Kärki- kunnat	Keski- kasti	Perän- pitäjät	p
Ammattitaitoa parantava koulutus	100	100	99	,238
Työvälineiden käyttökoulutus	99	96	87	,005
Vuorovaikutustaitoja kehittävä koulutus	91	72	59	,000
Työhön perehdytys	97	91	87	,128

Kolmen kuntaryhmän ero on tilastollisesti erittäin merkitsevä vuorovaikutustaitojen kehittämiseen liittyvässä koulutuksessa. Työhyvinvointitoiminnassa vähemmän kehittyneissä peränpitäjäkunnissa vuorovaikutustaitojen vahvistamiseen liittyvää koulutusta ei ollut pidetty lainkaan 41 prosentissa tämän ryhmän kunnista. Vastaava luku kärkikunnissa on 9 prosenttia ja keskikastissa 28 prosenttia. Myös työhön perehdyttämisessä ja työvälineiden käyttökoulutuksessa on kuntien välillä ollut jonkin verran eroavuutta. Sen sijaan myös heikoimmassa tyhy-kuntaryhmässä ammattitaitoa parantavaa koulutusta on toteutettu kautta linjan.

Terveys ja toimintakyky

Terveyden ja toimintakyvyn parantamisen alueella liikuntatoiminnan järjestäminen ja tukeminen on ollut perinteisintä osaa kuntien työkykyä ylläpitävää toimintaa. Tulosten mukaan sen merkitys on ollut vahvasti esillä myös viime vuosina. Muita harrastusmahdollisuuksia tuetaan jonkin verran liikuntatoimintaa vähemmän (69 %). Lääkinnälliseen kuntoutukseen panostetaan vahvasti. Se on käytössä yli 90 prosentissa kunnista. Terveellisten ravintotottumusten edistäminen sekä tupakoinnin ja alkoholin käytön vähentäminen kuuluvat sen sijaan vain joka toisen kunnan terveyden ja toimintakyvyn tukemisen muotoihin. Uudelleensijoittaminen on käytössä kolmessa kunnassa viidestä. Sen puuttuminen kokonaan lähes 40 prosentista kuntia kiinnittää kuitenkin huomiota.

Kuntaryhmittäisessä tarkastelussa toiminnan kehittyneisyyden kolme kerrosta tulevat taas vahvasti esiin. Neljässä viidestä terveys- ja toimintakykytekijästä erot kuntaryhmien välillä muodostuivat tilastollisesti erittäin merkitseviksi ($p \leq 0,001$). Kärkikunnat ovat selkeästi kaikkien tarkasteltujen muuttujien suhteen erittäin hyvällä tasolla, ja keskikastissa painotus on liikuntatoiminnan edistämisessä ja lääkinällisessä kuntoutuksessa. Muilla terveyden ja toimintakyvyn edistämisen alueilla ne ovat selvästi kehittyneimmän ryhmän takana. Kaikki viisi mittausta jättävät kolmannen ryhmän kunnat peränpitäjiksi ilman poikkeuksia.

Taulukko 3. Työntekijöiden terveyden ja toimintakyvyn edistäminen viimeisen kahden vuoden aikana.

	Kärki- kunnat	Keski- kasti	Perän- pitäjät	p
Lääkinnällinen kuntoutus (ASLAK, TYK tms.)	99	92	85	,013
Liikuntatoimen järjestäminen ja tukeminen	100	99	86	,000
Muiden harrastusmahdollisuuksien tarjoaminen	92	70	46	,000
Terveellisten ravintotottumusten edistäminen				
ja alkoholin käytön vähentäminen	85	54	29	,000
Uudelleen sijoittaminen	86	64	39	,000

Terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen tähtäävien toimenpiteiden suhteen erot kuntien välillä muodostuvat muita tarkasteltuja alueita suuremmiksi. Näyttää siltä, että lääkinnällistä kuntoutusta ja liikuntaa lukuun ottamatta suurella osalla kunnista on työhyvinvoinnin sisällöissä ja monipuolisuudessa vielä paljon kehittämistarpeita. Tätä osoittavat mm. uudelleensijoituksen vähäisyys sekä tupakan ja alkoholin käytön vähentämiseen ja terveellisten ravintotottumusten edistämiseen tähtäävän toiminnan vähäisyys erityisesti kolmannessa kuntaryhmässä.

Työympäristön kehittäminen

Kaikissa kunnissa työympäristön *kehittämistoimista* esiin nousevat ergonomia, työturvallisuus sekä työtilojen ja työvälineiden parantaminen. Kuntakentässä on laajasti omaksuttu näihin toimenpiteisiin liittyvät tehtävät. Vähemmälle huomiolle sen sijaan ovat jääneet ja henkisen ja fyysisen väkivallan uhan torjuminen sekä ammatillinen kuntoutus, jota joka kolmannessa kunnassa ei vielä toteuteta lainkaan (Forma ym. 2003, 21).

Kolmessa kuntaryhmäprofiilissa samat aikaisemmin havaitut kehittyneisyys-erot tulivat esiin myös työympäristöjen kehittämisessä. Tilanne on kuitenkin näiltä osin osittain kaksijakoinen. Ergonomian parannustoimet, työtilojen ja työvälineiden sekä työturvallisuuden parantaminen ovat laajasti käytössä kaikissa kolmessa kuntaryhmässä. Peränpitäjät ottavat kuitenkin paikkansa varsinkin fyysisen ja henkisen väkivallan uhan ehkäisyn ja ammatillisen kuntoutuksen vähäisyydessä muihin kuntiin verrattuna. Ammatillinen kuntoutus puuttuu puolesta peränpitäjäryhmän kunnista, kun se vastaavasti kehittyneimmässä kärkiryhmässä on käytössä yhdeksässä kunnassa kymmenestä. Kuntakohtaiset poikkeamat ja erot tilastollisessa merkitsevyydessä käyvät ilmi taulukosta 4.

Taulukko 4. Työympäristön kehittäminen viimeisen kahden vuoden aikana.

	Kärki- kunnat	Keski- kasti	Perän- pitäjät	p
Ergonomian parantaminen	100	97	95	,200
Työtilojen ja työvälineidentoimivuuden parantaminen	99	98	96	,691
Työturvallisuudenparantaminen	99	94	94	,314
Työtilojen ilman laatutekijöiden, lämpö- ja kosteusolojen parantaminen	97	83	80	,012
Haitallisilta aineilta, melulta ja säteilyltä suojautuminen	91	72	56	,000
Fyysisen väkivallan uhanvähentäminen	91	78	64	,001
Henkisen väkivallan uhan vähentäminen	91	69	51	,000
Ammatillinen kuntoutus (uudelleen koulutus, työkokeilu)	89	67	49	,000

Erojen taustalla olevat tekijät

Tulokset herättävät kysymyksen siitä, mikä tai mitkä tekijät ovat näin suurten profiilierojen taustalla. Pyrkimättä tässä yhteydessä niitä yksityiskohtaisesti selvittämään on paikallaan eritellä, minkä tyyppisiä kuntia peränpitäjien, keskikastin ja kärkikuntien ryhmistä erottuu. Seuraavassa tarkastellaan kunnan taloudellisen tilanteen, kuntakoon ja sijainnin mahdollista yhteyttä toiminnan kehittyneisyyteen.

Kuntatalous ja kuntakoko

Kuntatalouden vakauden ja kuntakoon yhteyttä työhyvinvointitoiminnan kehittyneisyyteen mitattiin ristiintaulukoimalla näistä muuttujista saadut tulokset kolmen kehittyneisyyden perusteella muodostetun ryhmän kanssa.

Taloustilanteen vaikutus näyttäisi olevan taustalla yhtenä työhyvinvointitoiminnan kehittyneisyyttä selittävänä tekijänä. Vahvan talouden kuntia on eniten kehittyneiden TYHY-kuntien joukossa. 53,8 prosenttia kärkikaartiin kuuluvista kunnista lukeutuu vakaan tai vähintäänkin jokseenkin vakaan talouden kuntiin. Keskikastin ja peränpitäjien ryhmissä hyvin vakaan talouden kuntia on ainoastaan kolmisen prosenttia. Enemmistö TYHY-toiminnan peränpitäjistä lukeutuu epävakaa tai hieman epävakaa talouden kuntiin (taulukko 5).

Talous näyttää selittävän kuitenkin vain osittain toiminnan kehittyneisyyttä tai kehittymättömyyttä. Onhan kärkikuntien ryhmässä peräti 46 prosenttia hyvin epävakaa tai vähintäänkin hieman epävakaa talouden kuntia. Vastaavasti joka kolmas vähemmän kehittyneen TYHY-toiminnan kunta löytyy peränpitäjien joukosta.

Tässä yhteydessä tarkasteltiin työhyvinvoinnin kehittyneisyyttä myös erikoisissa kunnissa. Kuten taulukko osoittaa työhyvinvoinnin kehittämisen kärkikunnat kuuluvat muita useammin suurten kuntien (yli 1 000 työntekijää) ryhmään. Huomionarvoista kuitenkin on, että myös melko pieniä, alle 500 työntekijän kuntia on hyvin kehittyneiden kärkikuntien ryhmästä peräti 35 prosenttia. Keskikastin profiilissa pienet alle 250 työntekijän kunnat ovat suurimpana ryhmänä (47 %). Peränpitäjissä suurten ja keskisuurten kuntien osuus on pieni, yhteensä vain 2,8 prosenttia. Ylivoimainen valtaosa (97,3 %) peränpitäjistä on pieniä tai pienehköjä kuntia (työntekijämäärä alle 500). Pienten kuntien suuren määrän vuoksi ne esiintyvät melko suurina osuuksina kaikissa ryhmissä kärkikunnista peränpitäjiin (taulukko 5).

Taulukko 5. Taloustilanteen ja kuntakoon yhteys työhyvinvoinnin kehittyneisyyteen.

Talous <i>p = 009</i>	Kärki- kunnat (n = 65)	Keski- kasti (n = 163)	Perän- pitäjät (n = 79)
Vakaa ja turvattu	13,8 % (9)	3,1 % (5)	2,5 % (2)
Jokseenkin vakaa ja turvattu	40 % (26)	41,7 % (68)	31,6 % (25)
Hieman epävakaa	36,9 % (24)	39,9 % (65)	44,3 % (35)
Hyvin epävakaa	9,2 % (6)	15,3 % (25)	21,5 % (17)
	100 %	100 %	100 %
Kuntakoko <i>p = ,000</i>	Kärki- kunnat (n = 61)	Keski- kasti (n = 159)	Perän- pitäjät (n = 73)
Pienet kunnat 0–250 työntekijää	20 % (12)	47 % (70)	78,1 % (57)
Pienehköt kunnat 251–500 työntekijää	15 % (9)	28,2 % (42)	19,2 % (14)
Keskisuuret kunnat 501–1000 työntekijää	20 % (12)	13,4 % (20)	1,4 % (1)
Suuret kunnat yli 1 000 työntekijää	45 % (27)	11,4 % (17)	1,4 % (1)
	100 %	100 %	100 %

Työhyvinvointitoiminnan alueelliset erot

Lopuksi kyselytutkimuksen perusteella vielä selvitettiin, onko työhyvinvoinnin edistyneisyydessä nähtävissä alueellisia eroja. Koska maakuntakohtainen tarkastelu ei ollut mahdollinen eräiden maakuntien vähäisten vastausten vuoksi, aluetarcastelussa käytetään läänijakoa.

Pisimmällä työhyvinvoinnin edistämisessä on edetty Etelä-Suomen läänin alueella, jossa työhyvinvoinnin kärkikuntien osuus on selvästi muita läänejä suurempi (29,1 %). Vähiten kärkikuntia on Lapin läänissä. Lappi sen sijaan on parhaiten edustettuna keskitien kulkijoiden ryhmässä, ja lappilaisten kuntien osuus peränpitäjäryhmässä on Etelä-Suomen jälkeen toiseksi pienin. Peränpitäjien osuus on suurin Länsi-Suomen läänissä. Itä-Suomen ja Oulun läänien kunnat kuitenkin ”yltävät” lähes Länsi-Suomen tasolle. Ahvenanmaalla kärkikuntien ryhmään kuuluu yhtä paljon kuntia (20 %) kuin peränpitäjiin keskikastin muodostaessa sielläkin selkeän enemmistön (60 %) (taulukko 6).

Taulukko 6. Työhyvinvoinnin aluekuva lääneittäin.

	Kärki- kunnat	Keski- kasti	Perän- pitäjät	p
Etelä-Suomi	29,1 %	56,4 %	14,5 %	100 %
Länsi-Suomi	21,8 %	47,6 %	30,6 %	100 %
Itä-Suomi	16,3 %	55,8 %	27,9 %	100 %
Oulu	20 %	54,3 %	25,7 %	100 %
Lappi	5,9 %	76,5 %	17,6 %	100 %
Ahvenanmaa	20 %	60 %	20 %	100 %

Alueellinen tarkastelu tuo esille selviä läänikohtaisia eroja. Toiminnan kehittyneisyyseroja ne eivät kuitenkaan varsinaisesti selitä, vaikkakin jossakin määrin kuvaavat, millä tasolla työhyvinvoinnin edistämisessä eri alueilla ollaan. Erityisesti Etelä-Suomen läänin kunnat näyttävät olevan muita pidemmällä työhyvinvointitoiminnan edistämisessä. Kuitenkin myös muilla alueilla on hyvin kehittyntä toimintaa, eikä pitkälle meneviä kunnan sijainnista johtuvia syitä erojen taustalta ole helposti havaittavissa.

Yhteenveto tuloksista

Tämän artikkelin tavoitteena oli tutkia työhyvinvointitoiminnan kuntakohtaisia eroja konkreettisten toimenpiteiden valossa sekä hahmottaa eroavuuksien taustalla olevia tekijöitä.

Tulokset voi tiivistää seitsemäksi päätelmäksi:

1. Työhyvinvoinnin edistämistä toteutetaan jossakin muodossa lähes kaikissa kunnissa, mutta kuntien väliset erot ovat edelleenkin suuria. Tätä kuvastavat näiden tulosten perusteella kahden vuoden aikana toteutetuista työhyvinvointitoimenpiteistä lasketut kouluarvosanat, "kaikkien aineiden keskiarvot" Ne saatiin kullekin kuntaryhmälle laskemalla käytettyjen neljän kehittämisalueen (työyhteisön ja organisaation kehittäminen, osaamisen kehittäminen, terveys ja toimintakyky, työympäristön kehittäminen) ja niillä toteutettujen, yhteensä 27 tyhy-toimenpiteen kuntaryhmäkohtainen %-keskiarvo ja muuntamalla ne kymmenellä jakaen kouluarvosanoiksi. Kärkikaarti ylsi kiitettävään 9,4:ään, keskimusti tyydyttävään 8,2:een ja peränpitäjät niukasti tyydyttävään 7,0:aan.
2. Kuntien työhyvinvoinnin edistäminen on edelleen painottunut työntekijöiden toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen sekä työyhteisön ja organisaation kehittämiseen. Myös ammatillisen osaamisen edistäminen on keskeinen osa kuntien henkilöstön työhyvinvoinnin edistämistä.
3. Työhyvinvoinnin edistämisessä pisimmälle päässeet kunnat ovat ottaneet käyttöönsä "laajan toimenpidevalikoiman". Keskimusti kuuluvat kunnat tinkivät vielä vuorovaikutustaitoja kehittävässä koulutuksessa, muutosten ja kriisienhallintatoimissa sekä kiireen ja aikapaineen vähentämisessä, terveellisten ravintotottumusten edistämisessä sekä alkoholin ja tupakan haitallisten seurausten vähentämistoimissa.
4. Perinteisissä työhyvinvointitoimissa peränpitäjäkunnat eivät ole merkittävästi muita jäljessä. Osittain niidenkin toiminta tulosten valossa on siis hyvää. Sen sijaan mm. ammatillisen kuntoutuksen, työaikojen joustavuuden lisäämisen, henkisen väkivallan uhan vähentämisen, uudelleensijoituksen käytön, terveellisten elämäntapojen edistämisen, alkoholi-ongelmien hoitamisen, muutosten ja kriisien hallinnan sekä vuorovaikutustaitoja kehittävä koulutuksen osalta ne ovat toiminnassa vasta alussa tai eivät lainkaan aloittaneita. Kouluarvosanalla mitaten näiltä osin työhyvinvoinnin edistämisen arvosana on enintään välttävä. Kun tule-

valle kehittämistyölle asetetaan uusia painopisteitä, huomion kiinnittäminen näihin katvealueisiin parantane työhyvinvointitoiminnan kokonaisuutta niissä kunnissa, joissa puutteet nyt ovat suurimpia.

5. Pienissä kunnissa työhyvinvoinnin edistäminen on kaiken kaikkiaan vähäisempää kuin suuremmissa kunnissa. Toiminta on keskittynyt tietyille työhyvinvoinnin osa-alueille, mutta katvealueita on vielä monin paikoin. Pienten kuntien ryhmästä löytyy kuitenkin lukumääräisestikin paljon myös edistyneen TYHY-toiminnan kuntia.
6. Taloudeltaan vakaissa kunnissa työhyvinvoinnin kehittyneisyys näyttää edenneen pidemmälle. Toiminnan kehittyneisyyden yhteys talouteen näkyy selvästi myös siten, että epävakaa talouden kunnista ei työhyvinvoinnin terävimpään kärkeen juurikaan yllätä. Muutama poikkeus kuitenkin on.
7. Alueellisesti kunnat ovat työhyvinvoinnissa edenneet parhaiten Etelä-Suomen läänin alueella. Lapin kunnat ovat vähän edustettuna terävimmän kärjen joukossa, mutta kuuluvat valtaosaltaan seuraavaan, kärjen tuntumassa tulevaan ryhmään. Työhyvinvointitoiminnassaan vähiten kehittyneet kunnat löytyvät Länsi-Suomen läänin alueelta. Itä-Suomi ja Oulun lääni asettuvat tässä tarkastelussa keskikastiin, lievästi kuitenkin keskiarvoa huonommalle puolelle. Ahvenanmaalla on muutamia sekä hyviä että jälkijoukoissa olevia kuntia, vaikka selkeä enemmistö sielläkin kuitenkin lukeutuu keskitien kulkijoiden joukkoon.

Tulokset antavat tarpeellista lisätietoa kunta-alan työhyvinvointitoiminnan ajankohtaisesta tilanteesta ja voivat näin osaltaan lisätä mahdollisuuksia kohdistaa työelämän kehittämiseksi tarkoitettua tukea juuri niihin kuntiin, jotka eniten näyttäsivät olevan kohdennetun tuen tarpeessa. Tämä tietenkin edellyttää myös kuntien omaa valmiutta ja aktiivisuutta toiminnan kehittämiseen ja työhyvinvoinnin edistämisen “mustien aukkojen” havaitsemiseen.

Keskustelu

Kaikkien työnantajasektoreiden piirissä mietitään tällä hetkellä ratkaisuja, joilla yhtäältä voitaisiin pidentää työurien kestoja ja toisaalta onnistuttaisiin vahvistamaan työnantajien edellytyksiä menestyä kilpailussa työvoimasta tilanteessa, jossa työikäisen väestön määrä voimakkaasti pienenee suhteessa työvoiman ulkopuolella olevan väestön määrään. Kunnissa on kysymys lisäksi ratkaisusta, joilla voitaisiin parantaa palvelutuottavuutta. Kuntasektori joutuu näiden tosiasioiden edessä etsimään ratkaisuja monelta suunnalta.

Palveluiden tuottamisen ulkoistamisratkaisut, kuntayhteistyön tiivistäminen, kuntaliitokset, verkostoituminen, uuden teknologian hyväksikäyttö, uudet palvelutuotantomenetelmät ja maksullisten palveluiden kehittäminen ovat kuntien palvelukyvyyn säilyttämisen ja palvelutuottavuuden kohottamisen kannalta esiin nousevia ratkaisuvaihtoehtoja. Oma kehittämisalueensa on kuntien työnantajapolitiikka ja siinä tehtävät ratkaisut.

Tässä artikkelissa on keskitytty kuntatyönantajan toimintaan työhyvinvoinnin edistämiseksi. Kuntien henkilöstövastaavat uskovat, että kunnat voivat vaikuttaa menestymiseensä juuri työhyvinvointia edistämällä. Tämän tarkastelun valossa sen vaikutukset voivat olla työuria pidentäviä, palvelutuottavuutta ja kunnan henkilöstökilpailukykyä parantavia. Näiden myötä myönteiset vaikutukset ulottuvat myös kuntatalouteen.

Kattava, kaikki työhyvinvoinnin osa-alueet sisältävä työhyvinvoinnin edistäminen on Suomen kunnissa vielä melko harvinaista. Sen toteutuksen edellytykset ja tahtotilat vaihtelevat kunnittain. Panostusten valossa ne vaikuttavat paremmilta suurissa kunnissa (vrt. Kauppinen 2004). Näiden kuntien muitakin edellytyksiä menestyä myös kiristyneessä työvoimakilpailussa voidaan pitää pieniä ja syrjäisempiä kuntia parempina. Huoltosuhdemuutokset kohdataan voimakkaimmin suurista keskuksista etäimmällä sijaitsevilla kunnissa, joissa väestön ikääntyminen aiheuttaa erityisesti terveyspalveluiden tarpeen kasvua. Kun työikäisen väestön määrä samanaikaisesti vähenee rajusti, voidaan joutua ratkaisemattomien yhtälöiden eteen. Työvoima ja taloudelliset resurssit eivät kaikissa tapauksissa riitä kasvavan palvelutarpeen tyydyttämiseen.

Mikäli työhyvinvoinnin edistämiseksi voidaan saavuttaa, kuten monet tutkijat uskovat, kunnan taloudellista asemaa ja henkilöstökilpailukykyä parantavia tuloksia, juuri vaikeimmissa väestömuutuskunnissa ”tilaus” työhyvinvointia edistävälle toiminnalle on vahva.

Vuoden 2000 ja 2003 eri kyselytutkimusten perusteella näyttääkin siltä, että työhyvinvointipanostukset kunnissa ovat kasvaneet. Lisäystä on tapahtunut erityisesti perinteisessä työntekijöiden kuntoon liittyvässä työkykyä ylläpitävässä toiminnassa (Ylöstalo 2003), joka yhä on laajalti liikunta- ja virkistyspainotteista (Peltomäki ym. 2002). Toiminta painottuu toistaiseksi edelleen vahvasti työntekijöiden toimintakyvyn ja terveyden edistämiseen. Työhyvinvoinnin painopisteen asettuminen näille osa-alueille näyttäisi ainakin jossakin määrin liittyvän kunnissa käytettyjen työhyvinvointipanostusten määrään (vrt. Kauppinen 2004). Mitä vähäisempiä panostukset ovat, sitä suppeammalta työhyvinvointitoiminta näyttää.

Toisaalta myös työyhteisön ja organisaation kehittäminen samoin kuin osaamisen kehittäminen ovat nousseet aikaisempaa enemmän työhyvinvoinnin edistämisen muodoiksi. Erityisesti työhyvinvointitoiminnan kärkikunnissa työyhteisön ja organisaation kehittämiseen tähtäävien toimenpiteiden käyttö on tämän tutkimuksen mukaan jo melko laajaa. Nykyinen tutkimustieto tuokin korostuneesti esille eritoten psykososiaalisten työolojen kehittämisen tarpeen (ks. esim. Cheng ym. 2000, Vahtera ym. 2000, Kivimäki ym. 2000, Elovainio ym. 2002, Kivimäki ym. 2002).

Osaamisen edistäminen on ollut Ylöstalon (2003) mukaan työturvallisuuden edistämisen jälkeen keskeinen kehittämisen alue työkykyä ylläpitävässä toiminnassa. Näin oli myös tämän tutkimuksen mukaan kaikissa kuntaryhmissä kärkikunnista peränpitäjiin. Kunnat kuitenkin erosivat toisistaan myös ammatillisen osaamisen edistämisen suhteen siten, että esimerkiksi vuorovaikutustaitojen kehittäminen oli hyvin yleistä vain pienehkössä kärkikuntien ryhmässä, jossa työhyvinvointitoiminta on pitkälle edistynyt.

Työhyvinvoinnin edistämisessä yleensä näyttää tämän tutkimuksen perusteella olevan kuntakohtaisia eroavaisuuksia kunnan sijainnin ja kuntakokoon mukaan. Työhyvinvoinnin kärkikuntien osuus on selvästi muita läänejä suurempi Etelä-Suomen läänin alueella. Ne ovat useimmiten suuria yli 1 000 työntekijän kuntia. Tosin on syytä huomioida, että hyvin kehittyneiden kärkikuntien ryhmässä eri puolilla maata on myös pieniä kuntayksiköitä.

Työhyvinvointia edistävää toimintaa voidaan henkilöstövastaavien vastauksen perusteella ehkä eniten kritisoida siitä, että se on edelleenkin pitkälti työpaikan normaaleista toiminnoista irrallaan tapahtuvaa yksittäisten toimenpiteiden toteuttamista ilman kattavaa kokonaisotetta. Kokonaisvaltaisten työhyvinvointiohjelmien laatiminen varsinkin väestömuutoskuvaltaan vaikeimmissa kunnissa näyttäisi tarpeelliselta. Toiminnan kehittämisen keskeisiksi tavoitteiksi koko kuntasektoria ajatellen voidaan pelkistää toiminnan nivouttaminen osaksi työpaikkojen arkea sekä työhyvinvoinnin edistämisen laadun kehittäminen ja toiminnan monipuolistaminen.

Kirjallisuus

Cheng, Y., Kawachi, I., Coakley, E.H. ym. (2000). Association between psychosocial work characteristics and health functioning in American woman: prospective study. *British Medical Journal* 320: 1432-1436.

Forma, P., Väänänen, J., Saari, P. ym. (2003). Työhyvinvoinnin edistäminen kunnissa vuonna 2003. Kuntatyö 2010 -tutkimuksen kunta-aineiston taulukkoraportti. Kuntien eläkevakutus. Helsinki.

Elovainio, M., Kivimäki, M. & Vahtera, J. (2002). Organizational justice: Evidence of a new psychosocial predictor of health. *American Journal of Public Health* 92:1, 105-108.

Järvisalo J., Räsänen K., Pirttilä I., Immonen S. & Saloniemi A. 2001. Tyky-toiminta yhteiskuntapoliittisena ohjelmana. Sosiaali- ja terveysministeriö, Kansaneläkelaitos ja Työterveyslaitos. Työkyvyn ylläpidon tutkimus- ja arviointi. Raportti 4. Edita, Helsinki.

Karasek, R. & Theorell, T. (1990). *Healthy work: Stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York, Basic Books.

Kivimäki, M., Elovainio, M. & Vahtera, J. (2000). Workplace bullying and sickness absence in hospital staff. *Occupational and Environmental Medicine* 57: 656-660.

Kivimäki, M., Leino-Arjas, P., Luukkonen, R. ym. (2002). Work stress and risk of cardiovascular mortality: prospective cohort study of industrial employees. *British Medical Journal* 325: 7369, 857-862.

Kuokkanen L (2003). Nurse Empowerment. A model of individual and environmental factors. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto.

Peltomäki P, Viluksela M, Hiltunen M-L ym (2002). Tyky-barometri. Työkykyä ylläpitävä ja edistävä toiminta suomalaisilla työpaikoilla vuonna 2001. Työterveyslaitos, sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

Piirainen, H. (2000). Työ, terveys ja työkykyä ylläpitävä toiminta kunta-alalla – tutkimustuloksia kolmesta haastattelututkimuksesta. Kuntien eläkevakutuksen julkaisuja 1/2000.

Siitonen, J., Repola, H. & Robinson, H. (2002). Havahtuminen työhyvinvoinnin mahdollistamiseen. Empowerment- kulttuuri työhyvinvoinnin edistämisessä – tutkimushankkeen tulosten esittelyä. Työtieteen laboratorion hankeraportteja No. 16. Oulun yliopisto, Oulu.

Siitonen, J. (1999). Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Akateeminen väitöskirja. Oulun yliopisto.

Suonsivu, K. (2001.) "Tässä työpaikassa on ilo työskennellä kaikin puolin". Hoitohenkilöstön voimaantuminen (empowerment). Tehy ry. Sarja B: Selvityksiä 5/2001.

Vahtera, J., Kivimäki, M. & Virtanen P. (toim.) (2002). Työntekijöiden hyvinvointi kunnissa ja sairaaloissa: tutkittua tietoa ja haasteita. Työterveyslaitos, Helsinki.

Ylöstalo, P. (2003). Työolobarometri. Lokakuu 2002. Työministeriö, Helsinki.

IV

”Kuntakohtaiset erot työhyvinvoinnin toteutuksessa ja edellytyksissä

**teoksessa ”Työssä jatkaminen ja työssä jatkamisen tukeminen
kunta-alalla”. Kuntatyö 2010 -tutkimus
(toim.) Pauli Forma & Janne Väänänen.
Kuntien eläkevakuutus, Kunnallinen työmarkkinalaitos
ja Suomen Kuntaliitto (2004): 251–273.**

**Uudelleenpainettu alkuperäisen
julkaisun toimittajien luvalla**

Johdanto

Suomessa kunnallishallinto muodostaa kansalaisille kansainvälisestikin vertaillen poikkeuksellisen vahvan hallinnollisen ja toiminnallisen perusrakenteen: lainsäädännöllä kunnille on annettu verotusoikeuden ja laajan itsehallinnon kautta erittäin vahva asema päättää itse toimintansa puitteista ja sisällöistä (Cor 1996, 76–83). Toisaalta kunnille on säädetty laaja vastuu hyvinvointiyhteiskunnan monista toiminnoista, joiden täyttämiseksi ne joutuvat noudattamaan tarkasti valtion viranomaisten asettamia normeja ja määräyksiä.

Tämän hyvin vahvasti itsenäisen mutta toisaalta edelleenkin monilla valtiotasoon säädöksillä voimakkaasti normitetun suomalaisen kuntaorganisaation rakenteessa yhtyy kaksi kuntajärjestelmällemme ominaista perusluonnetta, kansanvaltaisuus ja asiantuntijuus. Demokraattiset toimitukset tekevät toimintaa ja taloutta koskevat keskeiset päätökset. Asioiden valmistelun, pääosan päätösten täytäntöönpanosta ja varsinaisen kuntatyön tekevät eri tehtäviin koulutetut alan osaajat ja asiantuntijat. Kuntaorganisaatiossa on useita toimielimiä ja toimijaryhmiä, joiden yhteisen tekemisen kautta kuntatyön kokonaisuus muodostuu.

Kunnan eri toimijaryhmien asenteet vaikuttavat kuntayhteisön päätöksiin ja sitä kautta kunnan menestymiseen. Poliittisten päättäjien, luottamuselinten, virkamiesjohdon ja esimiesten asennemaailmalla ja keskinäisellä yhteistyöllä onkin tärkeä merkitys. Sisältäpäin eripuraisen kuntayhteisön ei voida olettaa löytävän ongelmien ratkaisuja johtamisjärjestelmän rakenteista tai niiden merkittävistä uudistuksista, elleivät työyhteisön sisäiset toimijasuhteet muodosta kunnalliselle toiminnalle tiettyä yhteisesti omaksuttua arvoperustaa, toimintakulttuuria ja toimintatapoja. Varsinkin vaikeiden tilanteiden kohtaamisessa ja erilaisina murroskausina organisaation kyky löytää uuteen tilanteeseen sopivat onnistumisen edellytykset liitetään usein yhteisesti omaksuttuun arvoperustaan ja sen pohjalta muovattavaan strategiaan.

Kun suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle ja työmarkkinoille tulee entistä vähemmän työvoimaa, syntyy lähivuosina kova kilpailu työvoimasta. Kuntasektorin tehtäviä tämä työmarkkinoiden muuttuva tilanne ei vähennä vaan pikemminkin lisää niitä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollossa. Miten kunnat nämä toimintaympäristönsä muutokset hallitsevat ja miten ne onnistuvat tällöin varmistamaan palvelukykynsä, on suuri haaste koko yhteiskunnan kannalta. Tässä tilanteessa kunnat valmistautuvat palvelustrategioidensa uudistamiseen. Ongelmien ratkaisun lääkkeeksi ei luultavasti ole yhtä ainutta palvelustrategista linjausta, sillä kun-

nat ovat keskenään hyvin erilaisia, vaan erilaiset “tapaukset” vaativat omat kunta-persoonalliset räätälöintinsä. Kuntayhteistyön edistämisen, uusien palvelutuottamismenetelmien ja tietoyhteiskuntaratkaisujen rinnalla esiin nousee kuntien työnantajapolitiikka kilpailutilanteessa muiden työnantajasektoreiden kanssa. Työnantajavetovoiman ja kuntatyön imagon vahvistamista peräänkuulutetaan kunta-palveluiden turvaamisen kehittyväksi voimavaraksi. Palkkakilpailussa menestymiseen kunnissa ei uskota – tarvitaan muita vetovoiman vahvistajia.

Tämän artikkelin keskeiset tutkimusongelmat pelkistyvät kahteen kysymykseen:

1. Missä määrin kunnan työntekijöiden työkyvyn ja työhyvinvoinnin edistäminen on omaksuttu osaksi kunnan tulevaisuusstrategiaa ja kunnallisen rekrytointi- ja palvelukyvyn turvaamista?
2. Minkälainen painotus kokonaisvaltaisella työhyvinvoinnin edistämislä on kuntatalouden ja kuntien työnantajapolitiikan osana?

Kuntakoko on hyvin keskeinen kuntakenttää jakava tekijä. Yhtäältä on hyvin pieniä, muutaman kymmenen tai sadan työntekijän kuntia, toisessa ääripäässä suurissa kunnissa työskentelee kymmeniä tuhansia työntekijöitä. Siksi edellä mainittujen kysymysten lisäksi artikkelin tavoitteena on saada selvyyttä siihen, *poikkeavaako, ja jos niin miten, työhyvinvoinnin toteuttamisen edellytykset erikokoisissa kunnissa toisistaan ja miten keskeiset toimijaryhmät työhyvinvoinnin edistämiseen kunnissa asennoituvat*. Aikaisemmat kyselytulokset viittaavat siihen, että tämän alueen merkitystä ei ole pidetty erityisen tärkeänä sen paremmin kuntien poliittisen johdon kuin virkamiesjohdonkaan keskuudessa (Avainhenkilöaineisto 2000). Päätäjien asenteet ovat olleet muita kunnallisia toimijaryhmiä nihkeämpiä.

Työhyvinvoinnin edistäminen voi tulevaisuudessa olla kunta-alankin tärkeimpiä mahdollisuuksia vaikuttaa edellytyksiinsä menestyä kiristyvässä kilpailussa osaavasta henkilöstöstä. Miten työhyvinvoinnin edistäminen vaikuttaa kuntahenkilöstön jaksamiseen, palveluiden laatuun, kuntien edellytyksiin työvoimakilpailussa ja näiden kautta kuntatalouteen, on toistaiseksi vielä melko vähän tutkittu alue. Kuitenkin työhyvinvoinnista ja siihen yhteydessä olevista tekijöistä on olemassa paljon tutkimustietoa. Vahtera tutkimusryhmineen arvioi, että kunnallistalouden työntekijöiden sairauslomat kaksinkertaistuivat työntekijämäärän supistamisen ja kasvaneiden tehokkuusvaatimusten seurauksena 1990-luvun lamavuosina (Vahtera & Kivimäki & Pentti 1997). Tällä on osaltaan voinut olla vaikutusta kuntatyöpaikkojen houkuttelevuuteen ja työilmaperiiniin. Se heijastuu myös kuntatyön imagoon julkisuudessa. Tutkimustulos vahvistaa käsitystä siitä, että kunnankaan toiminnassa työhyvinvoinnin edistäminen ei ole vain työnantajapolitiikan “pehmeä” keino, vaan se liittyy suoraan kunnallispolitiikan kovaan ytimeen, kuntatalouteen. Työhyvinvoinnilla on siis taloudellista merkitystä. Työhyvinvoinnin edistämisen kuntatalouteen liittyvä näkökulma tulee aikaisempaa voimakkaammin esille

juuri nyt, kuntien toimintaympäristöä voimakkaasti muuttavan, erittäin nopeasti etenevän väestömuutoksen kynnyksellä.

Väestömuutoksen vaikutukset eivät jää odottelemaan. Ne tulevat vääjäämättä, ja niihin tulisi valmistautua erityyppisissä kunnissa, vähäväkisissä ja väkirikkaissa, taloudeltaan niin vahvoissa kuin heikoimmissakin kunnissa idässä ja lännessä, etelässä ja pohjoisessa ja vielä erilaisten johtajien ja johtamisjärjestelmien vallitessa. Monissa kunnissa työikäisen väestön määrän voimakas väheneminen samanaikaisesti tapahtuvan ikääntyvän väestön ja sen myötä kasvavan palvelutarpeen kanssa vaikuttavat merkittävästi kuntien edellytyksiin suoriutua niiden tehtäväksi uskotuista kansalaisten peruspalveluista (vrt. Kauppinen 2003, 176–177).

Aineisto ja menetelmä

Kunnissa toteuttavan työhyvinvointityön puitteiden selvittämiseksi artikkelissa käytetään kahta erillistä vuosina 2000 ja 2003 koottua laajaa kyselytutkimusaineistoa. Jälkimmäinen muodostaa ensisijaisen *perusaineiston* ja vuonna 2000 kerätty ”Avainhenkilöaineisto” (ks. Forma & Harkonmäki 2001) *vertailuaineiston*, johon uudempia tuloksia verrataan siltä osin kuin se on mahdollista.

Perusaineisto koottiin vuoden 2003 alussa tehdyllä kyselyllä Kuntatyö 2010 -tutkimuksen osana. Kuntien henkilöstöasioista vastaaville lähetetyssä kyselylomakkeessa esitettiin yhteensä 54 kunnissa toteutettavaan työhyvinvointityöhön ja ammatilliseen kuntoutukseen liittyvää kysymystä. Tavoitteena oli koota tietoa työhyvinvoinnin edistämisen yleisistä puitteista, konkreettisista käytännöistä ja toimintamalleista, eri toimijaryhmien asenteista sekä toimintaan liittyvistä ongelmista kuntakentässä (ks. aineiston kuvaus tämän kokoelman luvussa 1).

Kysely oli luonteeltaan *asiantuntijakysely*, johon henkilöstövastaavien vastauksia palautui yhteensä 312 kpl (69,9 %). Vastausprosenttia voidaan pitää hyvänä. Vastaajista yli 90 prosenttia katsoi tuntevansa hyvin oman kuntansa työhyvinvointitoimintaa. Vastausten perusteella on siis mahdollista muodostaa luotettava kuva kuntien työhyvinvointitoiminnasta ja siihen vaikuttavista tekijöistä (Forma ym. 2003, 4).

Tätä vuoden 2003 kyselyaineistoa analysoidaan sellaisenaan ja eräiltä osin verrataan vuoden 2000 alussa kerättyyn kyselyaineistoon. Vuoden 2000 kysely oli vastaajien suhteen jonkin verran laajempi, sillä työterveyshuollon edustajat ja KTV:n pääluottamusmiehet olivat kuntajohtajien ja henkilöstövastaavien ohella kyselyn kohderyhminä. Aineistojen vertailtavuuden vuoksi vuoden 2000 aineistosta käytetään ainoastaan kuntien henkilöstövastaavien vastauksia. Tähän Kuntien eläkevakuutuksen keräämään kyselyyn vastattiin 11 kuntaa lukuun ottamatta vähintään yhdestä kohderyhmästä kaikista Suomen kunnista. Kyselyn peittävyys oli siis erittäin hyvä. Kuntien henkilöstövastaavien vastausaktiivisuudeksi Avainhenkilökyselyssä muodostui 68 prosenttia ($n = 305$), jota voidaan pitää erittäin hyvänä (aineistosta tarkemmin, ks. Forma & Harkonmäki 2001, 7–8).

Näiden kahden kyselyaineiston avulla arvioitiin työhyvinvoinnin edellytyksiä, eri toimijoiden asenteita toimintaa kohtaan ja toiminnan yleisiä puitteita kunta-alalla sekä niissä mahdollisesti tapahtuneita muutoksia viimeisen kolmen vuoden aikana.

Analyysin peruslähtökohtana oli mitata, mikä on työhyvinvoinnin *tahtotila*, *kuinka laajaa* toiminta on ja edelleen mitkä ovat *panostukset* ja *koetut tulokset* erikokoisissa kunnissa. Lisäksi selvitettiin, poikkeavatko poliittisten toimijoiden, kunnan johdon ja eräiden muiden kunnallisten toimijaryhmien asennoituminen työhyvinvointitoimintaan erikokoisissa kunnissa toisistaan. Edelleen selvitettiin, mikä yhteys kunnan poliittisten ja muiden toimijoiden myönteisemmällä tai kielteisemmällä asennoitumisella ja kunnan taloudellisella asemalla näyttäisi olevan toiminnan kehittyneisyyteen.

Kuntien ryhmittely eri kokoluokkiin suoritettiin kuntien vakituisen henkilöstömäärän perusteella siten, että pienten kuntien ryhmän muodostivat alle 250 työntekijän, pienehköjen kuntien 251–500 työntekijän, keskikokoisten kuntien 501–1 000 työntekijän ja suurten kuntien yli 1 000 työntekijän kunnat. Luokittelu ei sinällään perustu mihinkään malliin, vaan jaottelun avulla pyrkimyksenä on pelkästään saada selville, miten työhyvinvointitoimintaa ja sen edellytyksiä koskevat tulokset muuttuvat siirryttäessä työntekijämäärältään pienistä kunnista suurempiin.

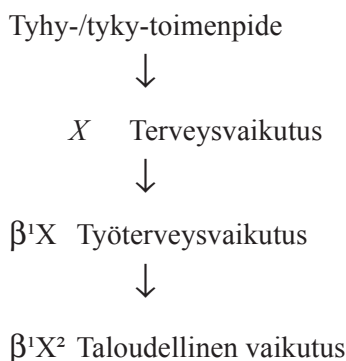
Työhyvinvointi kunnallisessa päätöksenteossa

Juutin ja Vuorelan mukaan työhyvinvointi on monien tekijöiden summa (Juuti & Vuorela 2002). Yksilön positiiviset muutokset millä tahansa elämänalueella vahvistavat myönteistä kehitystä myös muilla elämänalueilla. Siitonen korostaa empowerment-orientaatiota käsitellessä tutkimuksissaan hyvinvoinnin yksilölähtöisyyttä. Hänen mukaansa hyvinvoinnin syntymiseen kuuluu ”voimaantuminen”, joka on ihmisestä itsestään lähtevä henkilökohtainen ja sosiaalinen prosessi, eikä tätä voimaa voi antaa toiselle (Siitonen 1999). Voimaantumisteoriansa ydinkäsitteeksi hän myöhemmässä tutkimuksessaan (Siitonen ym. 2002) määrittelee haavautumisen, johon liittyy yksilöllisten tekijöiden lisäksi myös yhteisöllisiä hyvinvointia edistäviä lähtökohtia, kuten mahdollistava johtajuus ja työkulttuuri, osaamisen hallinta ja osaamista tukeva työyhteisö. Kunnissa poliittiset päättäjät ja virkamiesjohto vaikuttavat omalla toiminnallaan siihen, minkälaisia yhteisöllisiä lähtökohtia ja puitteita toiminnalle on.

Utriainen ja Kyngäs katsovat, että työntekijöiden hyvinvoinnin edistäminen on perinteisesti keskittynyt yksilöiden fyysisen terveyden parantamiseen (Utriainen & Kyngäs 2003, 3; ks. myös Peltomäki ym. 2002). Heidän mukaansa uusien tutkimustietojen ihmisen ja työn välisestä yhteydestä asettaa kuitenkin haasteen hyvinvointia edistävän toiminnan kehittämiselle laajemmassa merkityksessä, koska emotionaalisen hyvinvoinnin ja fyysisen terveyden välillä on yhteys. Fyysisten sairauksien on todettu olevan joissakin tapauksissa seurausta emotionaalisesta uupumuksesta (Stewart-Brown 1998).

Kuntien työnantajapolitiikassa työhyvinvoinnin edistämisen yhteydessä on kasvavassa määrin kiinnitetty huomiota sekä psyykkisen että fyysisen terveyden edistämiseen (Kauppinen & Utriainen 2004), mutta laajassa mielessä ei sittenkään voida vielä puhua kokonaisvaltaisesta työhyvinvoinnin edistämisen politiikasta, joka käsittäisi monipuolisesti niin työhyvinvoinnin yksilölliset kuin työyhteisöllisetkin ulottuvuudet. Työhyvinvointi mielletään vieläkin useasti kuntien työnantajapolitiikan pehmeäksi keinoksi ilman, että siihen olisi liitetty vaikuttavaa yhteyttä esimerkiksi kuntatalouteen. Näin ollen sen merkitys kunnallispolitiikassa ja valtuustotasolla keskustelussa ja päätöksenteossa on toistaiseksi jäänyt vähäiseksi. Kunnille työhyvinvoinnin edistämisen taloudellisten vaikutusten osoittaminen onkin toiminnan kehittämisen ja hyväksyttävyyden kannalta merkittävää. Eri-tyisesti se voi parantaa päättäjien valmiuksia nostaa tämä työnantajapolitiikan kehittämisaikaa vahvemmin esille kunnan toiminnassa.

Tutkimustulosten perusteella työhyvinvoinnin taloudellisia merkityksiä on eri tutkijakäsitysten mukaan vaikea tieteellisesti osoittaa, vaikka toiminnan vaikuttavuuteen myös taloudellisessa mielessä vahvasti uskotaankin. Ahonen, Bjurström ja Hassi ovat tutkineet toiminnan taloudellisia vaikutuksia (2001). Heidän mukaansa taloudellisia vaikutuksia selvitetessä on lähdettävä siitä, että erilaisten laskelmien tarkkuus ja selitysaste voi olla enintään sama kuin se, johon voidaan päästä toimenpiteiden terveysvaikutuksia selvitetessä. Tutkijat havainnollistavat tutkimustulosten keskinäisen riippuvuuden selitystasetta kuviolla:



Tämän mukaisesti kun toimenpiteen terveysvaikutus on X , työterveysvaikutusten selitystasaste on enintään $\beta^1 x X$. Vastaavasti taloudellisten vaikutusten selitystasaste on vieläkin pienempi, eli $\beta^1 x \beta^2 x X$. Kaikki kertoimet ovat arvoltaan korkeintaan 1, eli kunkin riippuvuuden selitystasasteeseen liittyy epävarmuutta. Kaikkein eniten epävarmuutta liittyy taloudellisiin vaikutuksiin, koska ne ovat ketjun viimeisenä. Taloudellista vaikutusta koskevat arviot voivat näin ollen olla enintään yhtä tarkkoja kuin terveysvaikutuksen ja työkykyvaikutuksen arviointi (Ahonen, ym. 2001). Pelletier toteaa, että mitä kovemmat tieteelliset kriteerit tutkimukselle asetetaan, sitä epäjohdonmukaisimmilta taloudelliset tulokset vaikuttavat (Pelletier 1999).

Epävarmuudesta ja tieteellisen todistamisen vaikeudesta huolimatta sekä kansainväliset että suomalaiset kirjallisuuskatsaukset tuottavat yhdensuuntaista tietoa työhyvinvoinnin edistämisen tai siihen verrattavan toiminnan taloudellisista vaikutuksista. Mm. Yhdysvalloissa tehdyissä WSHP-tutkimuksissa (Worksite Health Promotion Programmes) on päädytty tulokseen, että työpaikoilla toteutetut työhyvinvoinnin tai työkyvyn edistämistoimet ovat taloudellisesti kannattavia suhteessa *panos 1, tuotos 3* (Ahonen, ym. 2001). Suomessa valtiosektorilla tehdyn seurantalutkimuksen mukaan tyky-toiminnalla on onnistuttu pidentämään usealla vuodella keskimääräistä eläkkeellesiirtymisikää (Väänänen-Tomppo ym. 2000). Piiraisen ym. tutkimuksen mukaan jännittyneen ja kaavoihin kangistuneen työyhteisön sairauspoissaolojen määrä on työntekijää kohti vuodessa lähes kaksinkertainen (n. 16 vrk) verrattuna työyhteisöön, jossa työilmapiiri on ”mukava ja uusia ideoita tukeva” (n. 9 vrk), (Piirainen & Räsänen & Liira 2003, 175–184).

Vuonna 1995 voimaan tullut kuntalaki korosti valtuuston vahvaa asemaa kunnan toiminnassa ja taloudessa. Lain mukaan valtuuston tehtävänä on vastata kun-

nan strategisesta päätöksenteosta ja koko kuntakonsernin tavoitteiden asettamisesta, toiminnan ja talouden tasapainosta, toiminnan arvioinnista ja seurannan järjestämisestä (Majoinen 2002, 22). Työhyvinvointia ei välttämättä ole liitetty kuntatyön varsinaiseen strategia-arsenaaliin, eikä se tästä syystä valtuustotasoisena toiminnallisena tai taloudellisena kysymyksenä juurikaan esiinny. Sitä ei toistaiseksi ole mielletty kuntatyön menestykseen tai kuntatalouden tilaan merkittävästi vaikuttavaksi tekijäksi. Aikaisemmat tutkimushavainnot kunta-alan eri toimijaryhmien työhyvinvointiajatuksista viittaavat siihen, että varsinkin poliittisten päättäjien ja osin myös kuntajohdon keskuudessa asia mielletään kokoluokaltaan ja vaikuttavuudeltaan vielä melko vähämerkitykselliseksi (Avainhenkilöaineisto 2000).

Valtuustotasolla työhyvinvointia strategiatasoisena kysymyksenä on perusteellisemmin käsitelty kunnissa, jotka ovat ottaneet käyttöön laajan henkilöstöpolitiikkaan liittyvän ohjausjärjestelmän, kuten Euroopan laatupalkintojärjestelmän (European Foundation for Quality Management) tai Tasapainotetun mittariston (Balanced Score Card), joista jälkimmäistä Kunnallinen työmarkkinalaitos vuonna 2000 suosittelee kunnille palvelutuotannon tuloksellisuuden mittaamenetellyksi (Yleiskirje 15/2000). Vuonna 2003 laajoja ohjausjärjestelmiä oli käytössä runsaassa kymmenessä prosentissa (12,8 %) kunnista ja niiden käyttöä oltiin valmistelemassa tai suunnittelemassa noin joka viidennessä kunnassa (19,1 %) (Forma ym. 2003,). Suurimmassa osassa kuntia työhyvinvointia käsitellään siis vain ohimenevästi talousarviokäsittelyn määrärahavarausten yhteydessä ja jossakin määrin tarkemmin henkilöstöstrategiaa tai henkilöstötilinpäätöstä käsiteltäessä. Noin kolmanneksessa kuntia ei ole käytössä minkäänlaista henkilöstöpolitiikkaa ohjaavaa suunnitelmaa. Näissä kunnissa työhyvinvointiin liittyvät kysymykset eivät missään muodossa yllä valtuustojen käsittelyyn.

Majoisen mukaan parhaimmillaankin valtuustot kunnissa ovat lainsäädännöstä huolimatta kunnan strategiaan vaikuttavia, eivät sitä toteuttavia toimielimiä. Jotta työhyvinvointi voisi nousta valtuustoissa käsiteltäväksi strategisen tason asiaksi, kuntajohdon rooli nousee keskeiseksi. Kuntajohtajien ajattelussa työhyvinvoinnin merkitys henkilöstöpoliittisena tekijänä näyttäisikin olevan vahvistumassa. Laurauksen äskettäin ilmestyneen kyselytutkimuksen mukaan merkittävä osa kuntajohtajistakin on kokenut työssään henkisen väkivallan tuntemuksia (43,3 %) ja poliitikkojen suunnalta tulevaa syntipukiksi leimaamista (Lauraus 2003, 33). Näitä taustoja vasten kuntajohtajien vahva esiinmarssi työhyvinvoinnin edistämisen lipunkantajiksi voi toisaalta tuntua luonteelta, mutta ”omakohtaisuutensa” vuoksi ainakin osittain myös vaikealta.

Henkilöstön työhyvinvoinnin edistämiseksi työelämässä yleensä on vahvat perustelunsa. Näin on myös kunnissa. Kuntasektorilla työhyvinvoinnin edistämisen tarkoituksen voisi hahmottaa näin: Toiminnan lähtökohtana on henkilöstön fyysisen ja psyykkisen terveyden edistäminen, hyvinvoinnin parantaminen ja osaaamisen vahvistaminen. Työhyvinvoinnin edistämällä parannetaan kunnan taloutta, palvelukyvykkyyttä ja rekrytointiedellytyksiä. Se on osa johdon ja esimiesten jokapäiväistä työtä, ja tälle työlle on kunnassa poliittinen hyväksyntä. Työhyvin-

vointityö ulottuu kaikkiin kuntaorganisaation osiin, sen merkitys on ymmärretty ja siihen ovat sitoutuneet paitsi kuntayhteisö myös jokainen kunnassa työskentelevä.

Kunta-alan muuttuva työvoimatilanne henkilöstön nopean eläköitymisen vuoksi edellyttää kunnilta kehittyvää työnantajapolitiikkaa. Sitä tarvitaan kuntien palveluksessa olevan henkilöstön työkyvyn ylläpitämiseksi ja osaamisen kehittämiseksi sekä kunta-alan kilpailukyvyn parantamiseksi kiristyvillä työvoimamarkkinoilla. Palkkakilpailun voittajiksi kunnat tuskin tulevaisuudessakaan nousevat, joten kuntien työnantajapolitiikassa on painotettava muita ulottuvuuksia. Kunnallisten palveluiden laadun turvaamiseksi rekrytoitavan uuden työvoiman tulisi olla pätevää, osaavaa ja motivoitunutta (Forma & Väänänen & Saari & Harkonmäki 2003, 3).

Kunnat ovat eri puolilla maata toteuttamassa suuria kuntatyön organisointiin ja sisältöihin liittyviä uudistuksia. Näistä ehkä laajin on Kainuussa toteutettava yhdeksän kunnan keskeisten kunnallisten tehtävien kokoaminen yhteisen hallinnon puitteisiin (Kauppinen 2003, 173). Lisäksi on vireillä lukuisia seutuhankkeita, kuntaliitossuunnitelmia, kahden tai useamman kunnan yhteistyön kehittämishankkeita sekä yksittäisten kuntien toiminnan ja organisaatioiden kehittämiseen tähtääviä projekteja. Suunnitelmat liittyvät useimmissa tapauksissa kuntien valmistautumiseen lähivuosina kuntien toimintaympäristöjä voimakkaasti muuttavan väestömuutoksen vaikutuksiin. Näissä yhteyksissä kunnallisten toimielinten toiminta ja kunnallispolitiikan sisältökysymykset ovat nousemassa perusteelliseen tarkasteluun. Kuntien työnantajapolitiikka ja sen osana työhyvinvoinnin edistäminen kuntatyön onnistumista ja menestystä vahvistavana kehittämisalueena ovat merkitykseltään kasvava osa tätä tarkastelua.

Tulokset

1 Työelämän kehittämisen tahtotila

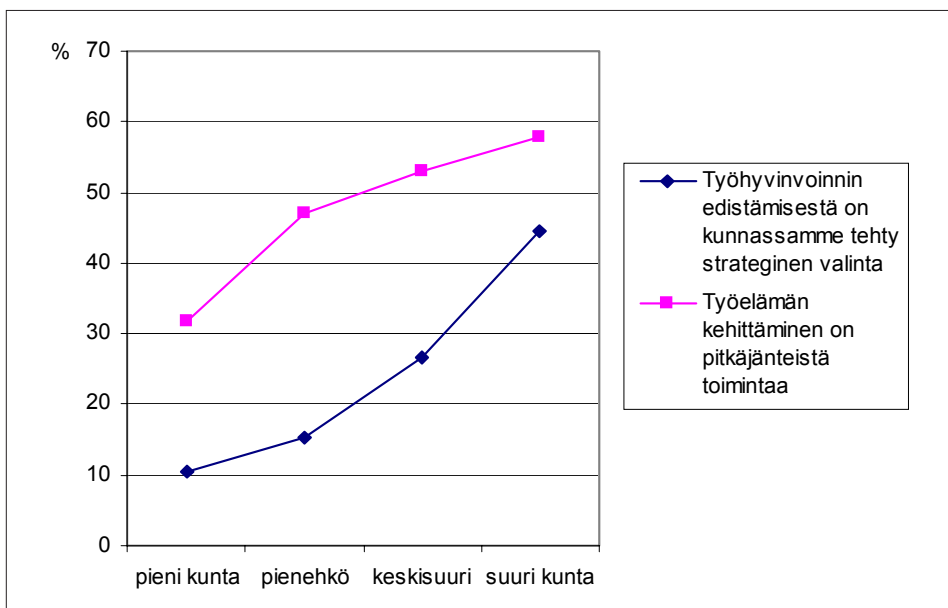
Eri yhteyksissä työhyvinvoinnin ja sen osana kuntatyöntekijöiden työkyvyn, terveyden ja jaksamisen edistäminen on nostettu entistä useammin esille kuntien tärkeimpänä mahdollisuutena parantaa kuntatyön laatua ja ylläpitää kunnan rekrytointikykyä nopeasti kiristyvässä henkilöstökilpailussa. Tähän tähtää muun muassa Suomen Kuntaliiton, Kunnallisen työmarkkinalaitoksen ja Kuntien eläkevaikutuksen yhteinen Kuntatyö 2010 -projekti. Työhyvinvoinnilla ja sen edistämällä on siis strategista merkitystä. Kysymyksellä ”Onko työhyvinvointi kunnassanne tietoinen strateginen valinta” ja väittämällä ”Meillä ymmärretään, että työelämän kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa” pyrittiin mittaamaan, mikä on *kuntien yleinen tahtotila työelämän kehittämisessä ja mikä painotus työhyvinvoinnilla ja sen edistämällä on kuntien työnantajapolitiikassa*.

Kokonaisuudessaan kyselyssä mukana olleista 312 kunnasta 18 prosentissa työhyvinvoinnin edistämisestä on tehty kunnan työnantajapolitiikassa tietoinen strateginen valinta ja 36 prosentissa sillä on merkitystä kunnan strategioissa. Tässä yhteydessä ”tietoinen strateginen valinta” ymmärretään siten, että toiminnalla on keskeinen merkitys kunnan työnantajapolitiikassa ja että sillä uskotaan voittavan vaikuttaa kunnan menestymiseen kiristyvän työvoimakilpailun tilanteessa. Kuntien työnantajapolitiikan tahtotilan arvioinnissa toisena ulottuvuutena vastaajat ottivat kantaa työelämän kehittämisen perspektiiviin. Vastaajista 87 prosenttia ilmaisi kantanaan, että kunnassa ymmärretään työelämän kehittämisen olevan luonteeltaan pitkäjänteistä toimintaa. Täysin eri mieltä asiaa koskevasta väittämästä oli vain vajaa 3 prosenttia kaikista vastaajista.

Strategiatasoisena kuntatyön kehittämisen välineenä työhyvinvointi ei aikaisempien tutkimusten perusteella ole tullut merkittävästi esiin, vaikka työkykyä ylläpitävällä toiminnalla onkin kunnissa jo melko pitkä perinne. Tässä mittauksessa kuntakenttä kuitenkin jakaantui kuntakoon perusteella voimakkaasti: mitä suurempi kunta, sen selkeämmin työhyvinvoinnin edistäminen on otettu kuntatyön kehittämisen strategiseksi välineeksi ($P = ,000$). Toistaiseksi 138 kunnassa työhyvinvoinnin edistämistä ei ole omaksuttu strategisen tason toimintalinjana tai valintana. Näistä kunnista valtaosa on pieniä tai pienehköjä kuntia, joissa vaki-
tuisten työntekijöiden määrä on alle 500.

Myös toiminnan pitkäjänteisyyttä koskevissa arvioissa ilmeni kuntakohtaisia eroja pienten ja suurten kuntien välillä. Ero alle 250 ja yli 1 000 työntekijän kun-

nissa osoittaa, että työelämän kehittämistä koskevassa ajattelussa kuntakoko on kuntakenttää jakava tekijä. Työhyvinvoinnin tahtotilaa kuvaava kahdella muuttujalla mitattu tulos käy eri kuntakokoluokissa ilmi alla olevasta kuviosta (kuvio 1).



Kuvio 1. Työhyvinvoinnin edistämisen tahtotila erikokoisissa kunnissa. Työelämän kehittämistyön pitkäjänteisyys ja työhyvinvointitoiminnan mieltäminen kunnan strategisena valintana. Väittämien kanssa täysin samaa mieltä olevien osuus (%).

Työelämän kehittämisen tahtotilaa mitanneiden tulosten tulkinnessa on oltava tois- taiseksi varovainen, koska kaikkiin kuntiin sovellettavien mittareiden käyttämi- seen liittyy kuntien erilaisuudesta johtuvia ongelmia. Yhtäältä suurissa kunnissa työelämän kehittämistyön resurssit ovat yleensä muuta kuntakenttää suuremmat ja toisaalta suuressa kuntayksikössä ja suuremmassa organisaatiossa tarve aktiivi- siin työelämän kehittämistoimenpiteisiin, esimerkiksi organisaation toiminnan kehittämiseen tai tiedonkulun parantamiseen, voi olla suurempi kuin pienemmän kuntatyönantajan ”perhepiirissä”, jossa työelämän luonne kuntakoon vuoksi on erilainen.

Sama varovaisuus tulkinnassa koskee työhyvinvoinnin edistämistä kunnan työnantajapolitiikan strategiavalintana. Työhyvinvointitoiminta on verrattain uusi asia, eikä sen puuttuminen työnantajapolitiikan strategisista välineistä näin ollen vielä osoita sitä, että työhyvinvoinnin edistäminen kunnassa välttämättä olisi vä- häistä tai heikkoa. Tiettyä trendiomaisuutta tuloksiin kuitenkin liittyy, joten tule- van kehityksen näkökulmiin ja työhyvinvoinnin edistämisen painotuksiin erilai- sissa kunnissa ne osaltaan antanevat uutta sisällöllistä ulottuvuutta.

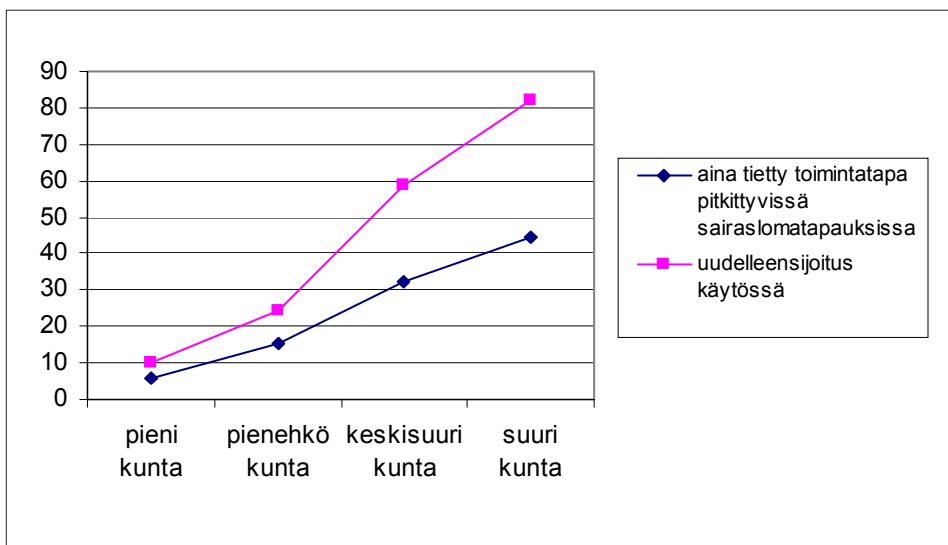
2 Toiminnan kehittyneisyys

Toiminnan kehittyneisyyttä hahmotettiin kahden muuttujan avulla. Henkilöstö- vastaavia pyydettiin arvioimaan kuntansa *toimintatapaa sairauslomatapauksissa* ja terveyssyiden perusteella mahdollisesti käytössä olevaa *uudelleensijoitusjärjestelmää*. Nämä konkreettisia toimenpiteitä ja toimintatapoja kuvaavat tekijät heijastelevat toiminnan kehittyneisyyttä ja yleisempää toimintakulttuuria vajaa- kuntoisten työntekijöiden työssä jaksamisen tukemiseksi ja työkykyongelmien havaitsemiseksi.

Käytetty kysymys oli seuraava: *“Miten kunnassanne toimitaan, kun yksittäiselle työntekijälle alkaa kertyä pitkittyviä tai toistuvia sairaslomia?”* Valtaosaltaan toimintatapa näissä tapauksissa on vielä satunnainen (52 %). Vajaassa 20 prosentissa kuntia on aina tietty suunniteltu toimintatapa, kun taas runsaassa viidenneksessä kuntia ei edelleenkään ole mitään käytössä olevaa toimintatapaa.

Toisena tekijänä toiminnan kehittyneisyyden mittaamiseksi selvitettiin uudelleensijoitusjärjestelmän käyttöä. Tässä käytetty kysymys oli: *“Onko kunnassanne jonkinlainen uudelleensijoitusjärjestelmä, jonka puitteissa työntekijät, joilla on terveyssyistä vaikeuksia selvitä työssään, voivat vaihtaa työstä toiseen?”* Kahdesta kolmanneksesta (64,8 %) uudelleensijoitusjärjestelmä puuttuu. Muodossa tai toisessa se on olemassa tutkituista 312 kunnasta 91:ssä (29,6 %).

Sekä sairauslomiin liittyvissä toimintatavoissa että uudelleensijoitusjärjestelmän olemassaolon suhteen voidaan havaita tilastollisesti erittäin merkitseviä eroja erikokoisten kuntien välillä ($p = ,000$). Uudelleensijoituksesta on tullut vakiintunut käytäntö valtaosassa suuria kuntia (82,2 %), kun taas alle 250 työntekijän kunnista vain joka kymmenes (9,9 %) käyttää uudelleensijoitusta. Suurissa kunta-yhteisöissä uudelleensijoitus on tietenkin helpompi järjestää. Myös pitkittyvissä sairauslomatapauksissa suurilla kunnilla on selvästi useammin vakiintuneet toimintatavat (44,4 %) kuin kaikkein pienimmissä kunnissa (5,6 %). Näiltäkin osin kuntakoko näyttää kuitenkin voimakkaasti kuntakenttää jakavalta tekijältä (kuvio 2).



Kuvio 2. Toimintatapa pitkittyvissä sairaslomatapauksissa ja uudelleensijoitusjärjestelmän olemassaolo erikokoisissa kunnissa, %.

Työhyvinvoinnin laajuus ja kehittyneisyys on selkeästi yhteydessä kunnan kokoon. Pienemmissä kunnissa työhyvinvoinnin edistämisen työkalupakki ei siis ole vielä yhtä hyvin varusteltu kuin suuremmissa kunnissa. Kuntakoon lisäksi merkittäviksi työhyvinvoinnin edistämiseen vaikuttaviksi tekijöiksi noussevat myös talouteen liittyvät mahdollisuudet, joita seuraavassa tarkastellaan tarkemmin.

3 Kunnan taloustilanteen yhteys panostuksiin ja toiminnan kehittyneisyyteen

Kuntien ”tekemistä” työhyvinvoinnin edistämisessä käsiteltiin *kuntatalouden tilaa, panostamista ja toiminnan kehittyneisyyttä* käsittelevien kysymysten analyysillä. Samalla pyrittiin saamaan lisätietoa siitä, mitkä tekijät eniten vaikeuttavat kuntien mahdollisuuksia työhyvinvoinnin edistämisessä.

Työhyvinvointiin panostetaan voimakkaasti 14 prosentissa ja jossakin määrin 68 prosentissa kunnista. Yllättävän suureksi edelleenkin muodostuu kuntaryhmä, jossa panostusta ei erityisemmin ole (16 %). Verrattaessa tämän kyselyn tuloksia vuoden 2000 Avainhenkilöaineistoon, havaitaan että panostusten määrä ei kolmen vuoden aikana ole merkittävästi muuttunut. Kuntien henkilöstövastaavat arvioivat kuntansa työhyvinvointipanostukset jotakuinkin samalla tavalla kuin vuonna 2000. Toisaalta muissa tutkimuksissa, joissa asiaa on tarkasteltu toisilla kysymyksillä, on havaittu positiivinen kehityssuunta kuntien työhyvinvointitoiminnassa (Peltomäki ym. 2002).

Mikä yhteys sitten kuntatalouden tilalla on panostusten määrään? Kuntien taloudellista tilaa tarkastellaan vastaajien subjektiivisten arvioiden perusteella. Heiltä kysyttiin arviota oman kuntansa taloudellisesta tilanteesta. Tulokset esitetään taulukossa 1. Niiden perusteella näyttää hyvin selvältä, että kunnan taloudellinen asema on yhteydessä tyhy-panostusten voimakkuuteen. *Vakaan ja turvatun* talouden kunnissa yli kolmanneksessa (37,5 %) panostukset ovat voimakkaita. *Jokseenkin vakaissa* kuntatalouksissa panostuksia pidetään voimakkaina lähes joka viidennessä kunnassa (18,3 %), kun taas *hieman epävakaissa* enää joka kymmennessä (11,1 %) kunnassa. *Hyvin epävakaissa* kuntatalouksissa panostus on voimakasta vain 4 prosentissa kunnista. Kuntatalouden tilan ja panostusten välinen yhteys vaikuttaa näin ollen hyvin selvältä. Tässä ero vahvojen ja heikkojen talouskuntien välillä tulee selvästi esiin. Jos talous on vahva, panostus työhyvinvointitoimintaan on useammin voimakasta. Kuntatalous vaikuttaa panostusten määrään ja panostuksilla näyttää olevan selvä yhteys toiminnasta saatuihin tuloksiin. Kuntatalouden tila, panostukset toimintaan ja toiminnan tulokselliseksi kokeminen muodostavat eräänlaisen ketjun, jossa hyvät kokemukset rohkaisevat jatkamaan toimintaa.

Kunnissa, joissa työhyvinvointiin *ei juurikaan panosteta*, ei kuitenkaan tullut esiin eroja, joita voitaisiin selittää kuntatalouden tilan perusteella. Lähes viidenes vahvimmassa ja hieman runsas viidenes heikoimmassa kuntatalousryhmässä ei panosta työhyvinvointiin merkittävästi (taulukko 1).

Taulukko 1. Kuntatalouden vakaus ja työhyvinvointiin panostaminen.

	Panostaa voimak- kaasti	Panostaa jossakin määrin	Ei eri- tyisemmin panosta	Ei panosta lainkaan	Ei osaa sanoa	Yht.	<i>p-arvo</i>
Hyvin vakaatalous	37,5	43,8	18,8	-	-	100 %	
Melko vakaatalous	18,3	64,2	17,5	-	-	100 %	
Hieman epävakaa talous	11,1	73,8	14,3	-	0,8	100 %	,006
Hyvin epävakaa talous	4,0	72,0	18,0	4,0	2,0	100 %	

Toisaalla samassa aineistossa tarkasteltiin työhyvinvointitoimintaa estäviä tai haittaavia tekijöitä. Henkilöstövastaavat arvioivat taloudellisten resurssien ja ajan puutteen olevan eniten kuntien työhyvinvointia edistävää toimintaa vaikeuttavia tekijöitä. Muut asiat vievät huomion siinä määrin osakseen, ettei aikaa työhyvinvoinnille jää riittävästi. Ongelmia aiheutuu myös siitä, että toiminnalla ei ole selkeää vastuuhenkilöä ja että tätä tehtäväaluetta ei ole saatu kunnolla organisoiduksi. Melko paljon ongelmia aiheuttaviksi tekijöiksi henkilöstövastaavat nimeävät lisäksi osaamisen puutteen ja esimiesten vähäisen kiinnostuksen. Peräti 67 prosenttia vastaajista arvioi toimintaa ainakin jossakin määrin haittaavaksi tekijäksi sen, että poliittiset päättäjät eivät ymmärrä työhyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä (Forma ym. 2003).

Henkilöstövastaavia pyydettiin arvioimaan, kuuluuko heidän kuntansa toiminnan kehittyneisyyden suhteen työhyvinvoinnin edistämisen terävimpään kärkeen, kärkiryhmän tuntumaan, keskikastiin vai peränpitäjiin. Vuoden 2003 kyselyn perusteella terävimpään kunta-alan parhaimmistoon työhyvinvoinnin edistämässä kuuluu 3,5 prosenttia kunnista ja kärjen taakse edistyneen toiminnan kuntiin, joilla kuitenkin on omasta mielestään vielä parantamiseen varaa, 17,3 prosenttia kunnista. Suurin osa kunnista (52,2 %) arvioi kuuluvansa työhyvinvoinnin edistämässä ”keskikastiin”. Näissä kunnissa työtä on tehty tuloksiakin saavuttaen, mutta edelleen koetaan olevan paljon tehtävää. Runsaassa viidenneksessä kuntia (22,8 %) on vasta hiljattain alettu pohtia, minkälaista työhyvinvoinnin edistämistä kunnassa tarvittaisiin. Näissä toiminta on toistaiseksi ollut erittäin vähäistä. Kahdeksassa kunnassa, joka on vastanneiden kuntien määrästä 2,6 prosenttia, ei työhyvinvointia edistävää toimintaa ole lainkaan eikä asian kehittelyä tälläkään hetkellä vielä pohdita.

Kuntakoko erottelee selvästi eri kehitysvaiheessa olevia kuntia. Kunnat, joissa toiminta on vasta alkutekijöissään, kuuluvat lähes poikkeuksetta pienten ja pienhekköjen kuntien ryhmään, kun taas kärkikaartin ja heti kärjen takana tulevat kunnat kuuluvat suurten ja keskikokoisten kuntien ryhmään (taulukko 2).

Taulukko 2. Erikokoisten kuntien jakautuminen työhyvinvoinnin kehittyneisyyden mukaan.

(n)	Kärki- kaarti (11)	Kärjen- takana (54)	Keski- kasti (163)	Vasta- alussa (71)	Ei toi- mintaa (11)	Yht. (n = 312)	<i>p-arvo</i>
Pieni kunta henkilöstö alle 250	1,4	7,0	49,3	34,5	5,6	100	
Pienehkö kunta henkilöstö 251–500	1,5	12,1	63,6	21,2	–	100	
Keskisuuri kunta henkilöstö 501–1 000	5,9	29,4	58,8	2,9	–	100	,000
Suuri kunta henkilöstö yli 1 000	13,3	46,7	37,8	2,2	–	100	

4 Koetut tulokset ja panostusodotukset

Työhyvinvointitoiminnan tuloksellisuuden vastaajat arvioivat vuonna 2003 myönteisemmäksi kuin kolme vuotta aikaisemmin. Työhyvinvointityön tulokset ovat 71 prosentin mielestä täysin tai melko hyvin odotuksia vastaavia. Edellisessä kyselyssä vain 57 prosenttia vastaajista päätyi tähän arvioon. Vuonna 2000 vastaajista 43 prosenttia oli sillä kannalla, etteivät toiminnan tulokset ole juurikaan tai lainkaan vastanneet odotuksia. Nyt näin pessimistinen näkemys on vain 18 prosentilla vastaajista (taulukko 3).

Taulukko 3. Toiminnan tuloksellisuuden kokeminen.

	V. 2000	V. 2003
Tulokset täysin odotusten mukaisia	2	1
Vastasivat toimintaa melko hyvin	55	70
Eivät vastanneet odotuksia	41	18
Ei lainkaan tuloksia	2	–
Vaikea sanoa	–	11
Yhteensä	100	100

Tuloksia voi tulkita siten, että kuntien työhyvinvointihankkeissa on menty eteenpäin. Aikaisemmat kokemukset ovat viitanneet siihen, että tulosten realisoituminen on hidasta. Tulosten valossa näyttää kuitenkin siltä, että työhyvinvointiin tehdyt panostukset myös tuottavat toivottuja tuloksia. Toiminnan tuloksellisuuden arvioinnissa näiltä osin on kuitenkin oltava varovainen, koska työhyvinvointitoimenpiteiden tulokset eivät välttämättä ole helposti havaittavia ja tulosten näkymien käytännössä vaatii paitsi pitkiä aikajaksoja ja myös luotettavaa ja pitkäjänteisesti käytettyä mittaristoa toiminnan vaikutuksista.

Työhyvinvointiin panostamisen ja tuloksellisuuden arvioinnin välillä on selvä ja loogiselta tuntuva yhteys. Jos kunnassa panostetaan työkykyä ylläpitävään toimintaan voimakkaasti, kokemukset tuloksellisuudesta ovat paremmat kuin niissä kunnissa, joissa panostukset ovat vähäisempiä. Yli 80 prosenttia niiden kuntien, joissa panostus työhyvinvointiin oli voimakasta, henkilöstövastaavista arvioi, että odotetut tulokset toteutuivat ”täysin” tai vähintäänkin ”melko hyvin” (81 %). Pal-

jon tai melko paljon toimintaan panostaneista 13 prosenttia arvioi, ettei toivottuja tuloksia juurikaan ole saavutettu.

Seuraavassa tarkastellaan kuntatalouden vakauden yhteyttä työhyvinvointi-panostuksiin, koettuihin tuloksiin ja panostusodotuksiin (taulukko 4).

Taulukko 4. Kuntatalouden vakaus, koetut tulokset ja panostusodotukset, n = 312.

	Hyvin vakaan talouden kunnat (16 kpl)			Melko vakaan talouden kunnat (120 kpl)			Hieman epä-vakaan talouden kunnat (126 kpl)			Hyvin epä-vakaan talouden kunnat (64 kpl)			<i>p-arvo</i>
	k	ei	eos	k	ei	eos	k	ei	eos	k	ei	eos	
Panostukset tuottaneet toivottuja tuloksia, %	81	13	6	73	12	15	69	21	10	64	28	8	,157
Toimintaan pitäisi panostaa nykyistä enemmän, %	88	12	–	88	11	2	94	6	–	92	8	–	,517

Panostusten arvioidaan tuoneen odotettuja tuloksia hyvin yleisesti. Vakaan talouden kunnissa tavoitellut tulokset ovat tulleet esiin kuitenkin jonkin verran muita ryhmiä selvemmin. Yli 90 prosentin mielestä toimintaan tulisi tulevaisuudessa panostaa nykyistä enemmän. Tämä kanta tulee kaikissa kuntatalousryhmissä selvästi esille, voimakkaimmin kuitenkin epävakaa taloustilanteen kunnissa.

Usko siihen, että työhyvinvoinnin edistämiseen käytettävät resurssit tulisivat lisääntymään seuraavan kahden vuoden aikana, on odotuksiin nähden selvästi vähäisempi. Erittäin vakaan talouden kunnissakin tähän uskoi vastaajista vain puolet ja hyvin epävakaisissa kuntatalouksissa vain hieman runsas kolmannes.

Valtaosa henkilöstövastaavista, yli 90 prosenttia, pitää tärkeänä, että työhyvinvoinnin edistämiseen tulisi jatkossa panostaa ”voimakkaasti” tai ainakin ”josakin määrin” lisää. Vastaajien keskuudessa oli kuitenkin aika paljon pessimismää sen suhteen, tullaanko näin tekemään. Vain 17 prosenttia uskoi, että työhyvinvointipanostuksia tullaan jatkossa ”hyvin todennäköisesti” lisäämään. Panostusten lisäämistä piti ”melko” tai ”hyvin epätodennäköisenä” 11 prosenttia vastaajista (Forma ym. 2003).

5 Kuntatoimijoiden asennoitumisessa suuria eroja

Työhyvinvoinnin edistämisen kannalta on tärkeää, että eri toimijaryhmät sitoutuvat mahdollisimman täysipainoisesti toimintaan. Henkilöstövastaavia pyydettiin arvioimaan kunnan eri toimijaryhmien työhyvinvointiasenteita. Arvioitavia ryhmiä olivat työterveyshuolto, kunnan johto, ammattijärjestöjen edustajat, työntekijät yleensä, esimiesasemassa toimivat sekä poliittiset päättäjät. Kysymys oli: *”Jos ajattelette oman kuntanne tilannetta, minkälainen suhtautuminen seuraavilla ryhmillä mielestäsi on työhyvinvoinnin edistämistoimintaan?”* Vastausvaihtoehdot olivat ”hyvin positiivinen”, ”melko positiivinen”, ”melko negatiivinen” ja ”hyvin negatiivinen”. Vaikka ryhmien välillä on eroja, yleisesti ottaen työhyvinvointiin suhtaudutaan näissä ryhmissä erittäin myönteisesti (Forma,ym. 2003).

Seuraavassa tarkastellaan tarkemmin toimijaryhmäasenteita ja niiden mahdollista vaikutusta kunnan työhyvinvointitoimintaan. Avainhenkilökyselyn (2000) tulokset viittasivat siihen, että poliitikkojen asennoituminen on muihin toimijaryhmiin verrattuna selvästi nihkeintä. Projektin taulukkoraportin mukaan tilanne näyttäisi vain lievästi parantuneen viimeisen kolmen vuoden aikana (Forma ym. 2003). Edelleenkin poliitikot näyttäisivät muodostavan siis selvästi ketjun heikoimman lenkin. Taulukossa 5 ristiintaulukoidut tulokset tuovat esille sen, millä tavalla poliitikkojen asennoituminen on yhteydessä toiminnan kehittyneisyyteen, tehtyihin panostuksiin, syntyneisiin tuloksiin ja tyhyn strategiamerkitykseen kunnan työnantajapolitiikassa (taulukko 5).

Taulukko 5. Poliittisten päättäjien asenteet ja toiminnan kehittyneisyys.

	Poliitikot suhtautu- vat hyvin positiivi- sesti	Poliitikot suhtautu- vat melko positiivi- sesti	Poliitikot suhtautu- vat negatii- visesti	Ei osaa sanoa	Yht.	p-arvo
Kuntamme panostaa työhyvinvointiin voimakkaasti	31,8	61,4	–	6,8	100	1) ,000
Panostukset ovat tuottaneet toivottuja tuloksia täysin tai melko hyvin	12,7	65,9	11,8	9,5	100	,000
Resurssit toimintaan tulevat lisääntymään seur. 2 vuoden aikana	12,9	65,3	10,9	10,9	100	,094
Kunta kuuluu tyhy-toiminnankärkeen/ vähintään keskikastiin	13,6	63,2	13,2	10,1	100	,000
Kunta kuuluu tyhy-toiminnan peränpitäjiin	5,1	48,1	30,4	16,5	100	,003
Tyhy on kunnan työn-antajapolitiikan strate- ginen valinta	18,2	64,6	9,4	7,6	100	,000

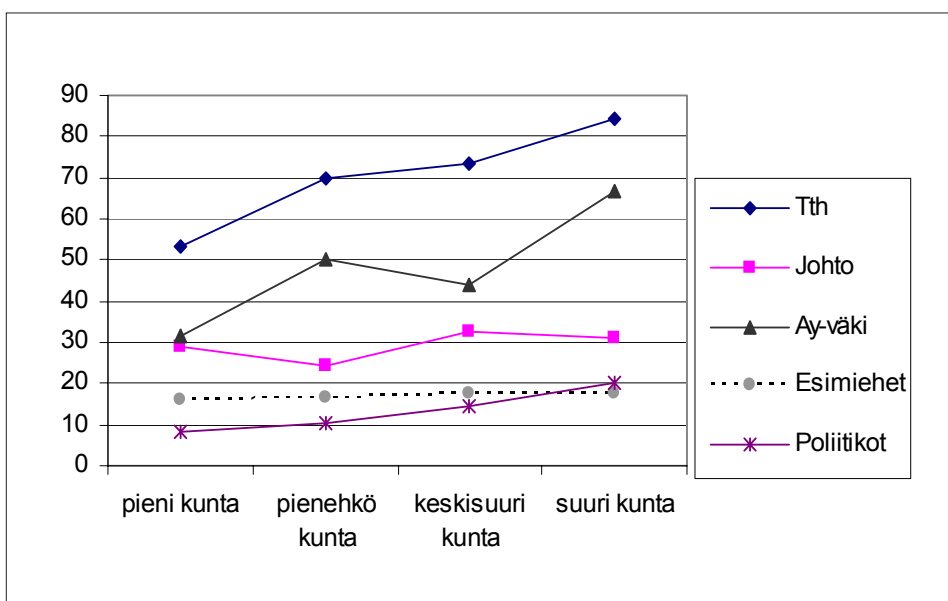
1) tyhjän solun vuoksi *p-arvon* tarkkuus epävarma.

Voimakkaasti panostavissa kunnissa toimintaan kielteisesti asennoituvia poliitikkoja ei tämän kyselyn perusteella ole lainkaan. Hyvin positiivisesti työhyvinvointiin suhtautuvia poliitikkoja heikoimmissa tyhy-kunnissa on vähän (5,1 %). Heikoimmin kehittyneissä tyhy-kunnissa negatiivisesti toimintaan suhtautuvien määrä on selvästi suurempi (30,4 %) kuin kärkeen tai keskikastiin lukeutuvien ryhmässä (13,2 %). Näissäkin peränpitäjäkunnissa melko positiivisesti asennoituvat ovat kuitenkin suurin ryhmä (48,1 %). Kunnissa, joissa työhyvinvointi on omaksuttu strategisena työnantajapolitiikan välineenä, neljä viidestä poliitikosta suhtautuu työhyvinvoinnin edistämiseen vähintäänkin melko positiivisesti (82,8 %) ja heistä lähes joka neljäs hyvin positiivisesti.

Eri toimijaryhmien keskinäinen vertailu kahden kyselytutkimuksen perusteella osoittaa, että asennoitumisessaan myönteisimpiä ovat työterveyshuollon toimijat. Vuonna 2000 suoritettuun kyselyyn verrattuna myönteisintä kehitys on ollut kuntajohdon piirissä, jossa positiivisesti tai melko positiivisesti asennoituvien osuus on kasvanut eniten ja negatiivisesti suhtautuvien määrä vastaavasti vähentynyt.

Kuntajohto lukeutuu nyt asenteissaan “keskikastiin” oltuaan edellisessä tarkastelussa vielä jälkijoukoissa. Myös esimiesasemassa olevien ryhmässä muutos on ollut lievästi myönteinen (Avainhenkilökysely 2000, Forma ym. 2003).

Poliittisten päättäjien asennoituminen työhyvinvoinnin edistämiseen jakaa selvästi myös erikokoiset kunnat: mitä suurempi kunta, sitä myönteisempi suhtautuminen. Pienissä kunnissa vastaavasti negatiivisesti työhyvinvointitoimintaan suhtautuvien poliitikkojen määrä on kuntien henkilöstövastaavien mielestä suhteessa muita kuntia suurempi. Merkille pantavia ovat myös työterveyshuollon henkilöstön ja ay-toimijoiden poliitikkojakin suuremmat asenne-eroavuudet erikokoisissa kunnissa (kuvio 3).



Kuvio 3. Hyvin positiivisesti työhyvinvointiin suhtautuvien määrä toimijaryhmittäin erikokoisissa kunnissa, %.

Erittäin positiivisesti työhyvinvointiin suhtautuvien määrä työterveyshuollon edustajien keskuudessa vaihtelee pienen kunnan 53,5 prosentista suuren kunnan 84,4 prosenttiin. Myös ay-toimijoiden myönteisyys pienissä kunnissa on huomattavasti vähäisempää kuin suuremmissa kunnissa. Esimiehet suhtautuvat kaikissa kuntakokoryhmissä melko nihkeästi työhyvinvointitoimintaan, kuntajohto on selvästi heitä myönteisempi ilman, että heidän keskuudessaan syntyisi merkittäviä eroja sen perusteella, onko kysymyksessä ison vai pienen kunnan johtaja. Viittaavatko poliitikkojen ja ay-väen paremmat työhyvinvointiasenteet suurissa kunnissa siihen, että vasemmistopuolueissa ja kokoomuksessa, jotka yleensä suurissa kunnissa ovat valtapuolueita, asenteet työhyvinvoinnin edistämiseen ovat myönteisempiä kuin pienemmissä kunnissa vahvan keskustan. Vastauksen saaminen edellyttäisi tätä asiaa koskevaa tarkempaa tutkimista.

Siitä, miten yleensä pienemmissä kunnissa esiintyvät kuntatalousongelmat vaikuttavat poliittisten päättäjien työhyvinvointiasenteisiin ja mikä osuus poliitikkojen muita ryhmiä ”nihkeämmällä” suhtautumisella on toiminnan tahtotilaan, tekemiseen ja tuloksellisuuteen kunnissa, voidaan näiden tulosten perusteella tehdä enintään yleisiä päätelmiä. Tulkinnoissa varovaisuus on paikallaan, koska täsmällisten syy-yhteyksien osoittaminen on tässä yhteydessä vaikeaa.

Henkilöstövastaavien käsitys poliitikkojen nihkeästä suhtautumisesta työhyvinvointiin vastannee monissa kunnissa todellisuutta. Poliitikoilta itseltään kysyttäessä tilanne näyttää kuitenkin paremmalta. Keväällä 2003 tehtiin kysely kymmenessä pienessä ja keskisuuressa kunnassa Pohjois-Karjalassa ja Pirkanmaalla. Tuolloin poliitikot pitivät työhyvinvoinnin edistämistä erittäin tärkeänä kehittämisalueena kuntatyön imagon parantamisen, palvelukyvyn turvaamisen ja työvoimakilpailussa menestymisen näkökulmista. Työhyvinvoinnin edistämistoimenpiteitä kyselyssä mukana olleet, joista yli 80 prosenttia oli poliitikkoja, kannattivat poikkeuksellisen yksituumaisesti. Asteikolla 1–5 työhyvinvoinnin kehittäminen sai kysyttäessä eri toimintavaihtoehtojen kannatusta väestömuutokseen valmistautumisen välineinä selkeästi suuremman kannatuksen (4,4) kuin esimerkiksi kuntayhteistyön kehittäminen (3,8), tietoyhteiskuntavalmiuksien parantaminen (3,9) tai palveluiden ulkoistaminen (3,7) (Kauppinen 2004, 28–30). Tässä kyselyssä myös erot poliittisten puolueiden välillä työhyvinvoinnin edistämisen suhteen olivat hyvin pieniä.

Tulosityhteenvedo

Artikkelin keskeiset tulokset voidaan kiteyttää seuraaviksi päätelmiksi:

1. Työhyvinvoinnin edistämistä pidetään kunnissa entistä tärkeämpänä. Varsinkin suurissa kunnissa se on omaksuttu kunnan työnantajapolitiikan strategiseksi välineeksi. Sillä uskotaan olevan merkitystä kunnan palvelu- ja rekrytointikyvyn, jopa kuntatalouden kannalta. Työhyvinvoinnin edistämisen tahtotilassa kuntien kesken on vielä kuitenkin suuria eroja. Yli viidenneksessä kunnista työhyvinvointitoimintaa vasta suunnitellaan ja muutamissa kunnissa sen kehittelyäkään ei vielä pohdita.
2. Kuntatalous vaikuttaa työhyvinvointipanostusten määrään, ja panostuksilla näyttää olevan selvä yhteys toiminnasta saatuihin tuloksiin. Kuntatalouden tila, panostukset toimintaan ja toiminnan tulokselliseksi kokeminen muodostavat eräänlaisen ketjun, jossa hyvät kokemukset rohkaisevat jatkamaan toimintaa.
3. Taloudellisten resurssien vähäisyyden ohella ajan ja osaamisen puute sekä esimiesten vähäinen kiinnostus koetaan työhyvinvoinnin edistämisen ongelmiksi kunnissa. Toimintaa haittaavana tekijänä pidetään myös sitä, että poliitikot eivät vastaajien käsityksen mukaan riittävästi ymmärrä toiminnan merkitystä.
4. Työhyvinvointipanostusten lisäämistä pidetään yleisesti tarpeellisena, mutta usko resurssien lisäämisen mahdollisuuksiin on selvästi vähäisempi.
5. Eri toimijaryhmien keskinäisessä vertailussa tyhy-asetumisessaan myönteisimpiä ovat näiden tulosten perusteella työterveyshuollon toimijat. Vuonna 2000 suoritettuun kyselyyn verrattuna myönteisintä kehitys on ollut kuntajohdon piirissä, jossa positiivisesti asennoituvien osuus on eniten kasvanut. Myös esimiesasemassa olevien ryhmässä muutos on ollut lievästi myönteinen (vrt. Avainhenkilökysely 2000).
6. Työhyvinvointiasenteissaan kielteisimpiä ovat edelleen poliittiset päättäjät. Pienissä kunnissa negatiivisesti työhyvinvointiin suhtautuvien poliitikkojen määrä on kuntien henkilöstövastaavien mielestä suhteessa muita kuntia suurempi.
7. Tällä hetkellä työhyvinvoinnin edistäminen keskittyy kunnissa pääasiassa työntekijöiden voimavarojen ja terveyden edistämiseen sekä työyhteisön ja organisaation kehittämiseen. Työolot ja ammatillisen osaamisen edistäminen jäävät vielä vähemmälle huomiolle. Kunnissa, joissa toiminta on laajaa, myös nämä osa-alueet tulevat vahvemmin esille.

Keskustelu

Tulosten antia voi pitää aikaisempia kuntasektoria koskevia tutkimustuloksia täydentävinä ja osin uusina. Työhyvinvoinnin edistäminen on saavuttanut valtaosassa kuntia merkittävän työnantajapolitiikan osa-alueen. Usko toiminnan vaikuttavuuteen on kasvanut aiemmista kyselyistä. Työhyvinvoinnin nostaminen strategiseksi välineeksi rekrytointikilpailussa liittyy kuntien pyrkimykseen säilyttää palvelukykyä myös edessä olevan voimakkaan väestömuutoksen tilanteessa. Työhyvinvointitoiminta kuntasektorilla koetaan yleisesti tärkeäksi.

Tutkimus vahvistaa myös sen, että tulevaisuudessa kuntasektorilla tullaan kiinnittämään kasvavaa huomiota työhyvinvoinnin edistämiseen, vaikka osalla vastaajista oli edelleenkin jonkinasteista pessimismia erityisesti toiminnan resursoinnin suhteen.

Eri toimijaryhmien asenteilla on tämän tarkastelun valossa suuri merkitys kunnan työhyvinvoinnin toteuttamisen ja organisoinnin kannalta. Johdon ja esimiesten sitoutuminen on tärkeää, jotta työhyvinvointia edistävä toiminta ylipäänsä olisi mahdollista. Heidän asenteillaan on toiminnan kannalta joko sitä edistävä tai ehkäisevä vaikutus. Tulokset osoittavat, että mitä kielteisemmäksi poliittisten päättäjien suhtautuminen arvioidaan, sen suppea-alaisempaa työhyvinvointitoiminta kunnassa on. Mitä myönteisemmiksi poliitikkojen asenteet muuttuvat, sitä laaja-alaisemmaksi toiminta muuttuu. Siellä, missä työhyvinvointitoiminta on laaja-alaista, tilanteelle ominaista on poliitikkojen asenteiden myönteisyys. Tällöin työhyvinvoinnin toteuttamiseen on löydetty myös laajempi ja yksimielisempi tahtotila. Asenteiden ja toiminnan laajuuden välinen yhteys vaikuttaa selvältä. Poliittisten päättäjien merkitys korostuu erityisesti toiminnan mahdollistavien resurssien turvaamisessa.

Muissa toimijaryhmissä, kuten työterveyshuollossa ja ay-väen keskuudessa, esiintyvät myönteiset asenteet ja valmiudet toiminnan kehittämiseksi tarvitsevat poliittisten päättäjien ja johdon hyväksynnän ja tuen, jotta käytännön toiminta voi laajeta ja kehittyä jokapäiväiseen työhön liittyväksi ja vaikuttavaksi toiminnaksi.

Kuntien taloudellinen tilanne on yhteydessä vähäisempään panostukseen ja aktiivisuuteen työhyvinvointitoiminnassa. Tämä on sinänsä monella tavalla luonnollista. Mm. valtionosuuksien leikkaukset, säästötoimet ja henkilöstön vähentäminen ovat voineet vaikuttaa siihen, ettei poliittisten päättäjien ja kuntajohdon, esimiesten tai edes ammattijärjestöjen aktiivitoimijoiden painopisteissä työhyvinvointitoiminta ole noussut keskeisemmin esille. Myös kuntakoko toiminnan ke-

hittyyneisyyttä voimakkaasti erottavana tekijänä voi selittyä ainakin jossakin määrin sillä, että talouden epävakaus on pienissä kunnissa yleisempää kuin suuremmissa kuntayksiköissä.

Kuntien huono taloustilanne vaikeuttaa myös henkilöstöresurssien irrottamista työhyvinvointia edistävän toiminnan suunnitteluun ja toteutukseen. Työhyvinvointin edistäminen voidaan kokea kunnissa ns. uutena vapaaehtoisena tehtävä-alueena, jolloin suhtautuminen siihen voi taloussyistä olla samankaltaista kuin minkä tahansa muun uuden tehtävän ottamisessa kunnan tehtäväksi. Kun läheskään kaikissa tapauksissa kunnallisen itsehallinnon puitteisiin ei tosiasiasa juurikaan jää valtakunnallisesti säädettyjen tehtävien toteutuksen lisäksi laajoja paikallisia mahdollisuuksia tehtäväkentän omaehtoiseen laajentamiseen, työhyvinvointikin voi tuntua tähän ”koriin” kuuluvalta – ei kovin ensisijaiselta tehtävältä.

Huolimatta monista kunta-alallakin myönteisiksi koetuista työhyvinvointityön tuloksista ja vaikuttavuudesta kuntien talouteen, palvelukykyyn ja rekrytointiedellytyksiin, työhyvinvoinnin toteuttamiseen ja siihen liittyvään päätöksentekoon kunnissa ei vielä näytä liittyvän kuntakentässä yleisesti omaksuttua yhtenäistä ”punaista lankaa”, kaikkii toimijaryhmiin ulottuvaa käsitystä työhyvinvoinnin mahdollisuuksista.

Tämän tutkimuksen perusteella ei varmasti voida sanoa, mikä osuus työhyvinvoinnin kehittyneisyydestä liittyy kunnan talouden tilaan, panostusten määrään ja mikä osuus on toimija-asenteilla. Eri tekijöiden merkityksen ja niiden välisen keskinäisen yhteyden ja vaikuttavuuden selvittämiseksi tarvitaan täsmentävää tutkimusta. Joka tapauksessa työhyvinvointitoiminnan kehittyneisyys on yhteydessä kunnan taloudelliseen tilanteeseen ja eri toimijoiden asenteisiin. Panostuksia voidaan reilummin tehdä siellä, missä talous antaa siihen enemmän mahdollisuuksia. Talouden vakaus tai epävakaus voi osaltaan vaikuttaa myös toimija-asenteisiin. Varsinkin tiukoissa kuntatalouden oloissa usko ei vielä näytä riittävän siihen, että onnistuneella työhyvinvointipolitiikalla voitaisiin saavuttaa tuloksia kunnan henkilöstökilpailuvyyn, palveluiden laadun ja jopa kunnan talouden kannalta.

Kaikkien taustatekijöiden perusteella eniten kyntämätöntä työhyvinvointitoiminnan sarkaa on alle 500 työntekijän kunnissa, joissa taloustilanne on vaikea, rekrytointitilanne tiukka ja verotulot asukasta kohti vähäiset sekä osittain näiden seurauksena poliittikkojenkin suhtautuminen keskimääräistä kielteisempää.

Koska kuitenkin pienissä, melko tiukankin taloustilanteen kunnissa on myös myönteisiä esimerkkejä kehittyneestä ja vastaavasti suuremmassa, vakaan talouden kunnissa vähemmän kehittyneistä työhyvinvointipolitiikan käytännöistä, eri toimijaryhmien asenteet nousevat hyvinkin merkittäväksi kuntien ”tyhy-tekemistä” selittäväksi tekijäksi.

Tutkimuksen tulokset viittaavat siihen, että työhyvinvoinnin edistämisen valtakunnallisen kehittämistyön pitäisi tuottaa ratkaisun avaimia erityisesti niissä kunnissa, joilla toiminnan toteuttamiseen on vähemmän taloudellisia resursseja. Kunnallisten toimijatahojen tyhy-asenteiden ja valmiuksien kehittämisessä erityisesti epävakaa talouden kunnissa toimenpiteitä tulisi suunnata paitsi poliittisiin

päättäjiin myös kuntajohtoon ja muihin esimiestehtävissä toimiviin. Kuntien keskeisten päättäjien valtakunnallisessa, alueellisessa ja kuntakohtaisessa kuntien työnantajapolitiikkaa käsittelevässä koulutuksessa työhyvinvoinnin edistäminen ja toiminnan merkityksellisyys kuntatyön menestykseen monipuolisesti vaikuttavana tekijänä tulisi nostaa vahvemmin esille.

Tähän kyselyyn jätettiin vastaamatta 134 kunnasta. Vastaamatta jättäneiden osuus on 30 prosenttia kaikista kunnista. Mikä on näiden kuntien tilanne, jää tämän kyselyn perusteella epäselväksi. Voidaan kuitenkin olettaa, että vastaamattomien ryhmässä vastanneisiin verrattuna on suhteessa vähintään yhtä paljon kuntia, joiden työhyvinvoinnin edistämisessä ja työnantajapolitiikassa on vielä paljon kehittämisen varaa ja mahdollisuuksia.

Kuntien ja kuntasektorin valmistautumisesta riippuu, miten niiden pitkään jatkunut vahva ja keskeinen asema hyvinvointiyhteiskunnan perustoimijoina tulee kestämaan. Toimintaympäristöt joka tapauksessa muuttuvat ja asettavat näin organisaatiot ja kuntien tehtävätkin muutoksen pyörteeseen. Kuntien palvelu- ja rekrytointikyvyn muutoksen hallintaan ei riitä pelkkä kuntatyön periaatteellinen itsepuolustus – on oikeasti muututtava. Uudistettavat palvelu- ja yhteistyöstrategiat, poliittisten toimijoiden vahva sitoutuminen niihin, omien vahvuuksien ja mahdollisuuksien tunnistaminen ja työvoimakilpailuun altis työnantajapolitiikka voisivat vaativassa muutostilanteessa tarjota kunnille tarpeellisia menestymisen avaimia.

Lähteet

Ahonen, G., Bjurström, L.-M. & Hussi, T. (2001): Työkykyä ylläpitävän toiminnan taloudelliset vaikutukset. Artikkelit Työkyvyn tutkimus- ja arviointi -sarjassa.

Avainhenkilöaineisto (2000): Kuntien talous, henkilöstö ja työkykyä ylläpitävä toiminta. Kyselyaineisto. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.

Forma, P. & Harkonmäki, K. (2001): Kunnanjohtajien ja eräiden muiden kunnallisten avainryhmien terveys, stressi ja eläkeajatuksat vuonna 2000. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2001.

Forma, P., Väänänen, J., Saari, P. & Harkonmäki, K. (2003): Työhyvinvoinnin edistäminen kunnissa vuonna 2003. Kuntatyö 2010 -tutkimuksen kunta-aineiston taulukkoraportti. Kuntien eläkevakuutus. Helsinki.

Heuru, K. (2000): Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineissa. Acta Universitas Tampereensis 760. Tampere.

Juuti, P. & Vuorela, A. (2002): Johtaminen ja työyhteisön hyvinvointi. Aavaranta-sarja. PS-kustannus. Jyväskylä.

Lauraeus, P. (2003): Kuntajohtajien kokema henkinen väkivalta kunnallishallinnollisessa työssä. Aikuiskasvatustieteellinen Pro gradu -tutkielma. Turun Yliopisto. Kasvatustieteellinen tiedekunta. 2003.

- Leväsvirta, L. (1999): Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Kunnallisten luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit sekä niiden yhteensopivuus toimintaympäristön kanssa. Suomen Kuntaliitto. Acta-julkaisusarja 114. Helsinki.
- Majoinen, K. (2001): Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki.
- Kauppinen, M. (2003): Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/2003.
- Kauppinen, M. (2004): Väestömuutos tulee – onko kuntasi valmis? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2004.
- Pelletier, K. (1999): A Review and analysis of the Clinical and Cost-effectiveness Studies of Comprehensive Health Promotion and Disease management Programs at the Worksite. American Journal of Health Promotion vol. 13. 1999:6, 333–345.
- Peltomäki, P., Viluksela M., Hiltunen M.-L., Lamberg M E., Mikkola J., Pirttilä I., Räsänen K., Suurnäkki T., Tuomi K. & Husman K. (2002): Työkykyä ylläpitävä toiminta työpaikoilla vuonna 2001. Työterveyslaitos ja sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Piirainen, H., Räsänen, K. & Kivimäki, M. (2003): Organizational Climate; Perceived Work-Related Symptoms and Sickness absence: A Population-Based Survey. JOEM 2003;45: 175–184.
- Siitonen, J. (1999): Voimaantumisteorian perusteiden hahmottelua. Väitöstutkimus. Oulun Yliopisto.
- Siitonen, J., Repola, H. & Robinson, H. (2002): Havahtuminen työhyvinvoinnin mahdollistamiseen. Työtieteen laboratorion hankeraportteja N:o 16/2002. Oulun Yliopisto. Oulu.
- The Committee of the Regions, COR (1996): Report on Regional and Local Government in the European Union. Sub Commission on Local and Regional Finances. Brussels.
- Utriainen, K. & Kyngäs, H. (2003): Työhyvinvointi. Artikkelit Ylihoitajalehdessä 3/2003. Orivesi.
- Vahtera, J., Kivimäki, M. & Pentti, J. (1997): Effect of organizational downsizing on health of employees. The Lancet 350; 1124–1128.

Liitteet

1. Taulukkoyhteenveto 1. artikkelin tuloksista
2. Kuntajohtajien puhelinhaastattelun kyselykaavake
3. Kainuun päättäjäkyselyn kyselylomake
4. Työhyvinvointiartikkeleiden kuntakyselylomake

LIITE 1. Taulukko yhteenveto 1. artikkelin tuloksista

Kyselytulosten yhdistelmä (n = 262)

Kunnat: Hämeenkyrö, Ikaalinen, Pirkkala, Urjala, Vammala (Pirkanmaa), Eno, Ilomantsi, Kon-
tiolahti, Lieksa, Liperi (Pohjois-Karjala).

Kunkin kannanoton yhteydessä näytetään osuus kaikista vastaajista (1. rivi), sekä alin (2. rivi)
ja ylin (3. rivi) kuntakohtainen %-luku. Kannanottojen erojen tilastollinen merkitsevyys tausta-
muuttujiin nähden osoitetaan 1–3 tähdellä (*ero tilastollisesti melkein merkitsevä), (**merkitse-
vä), (***)erittäin merkitsevä) Kiiin X2-sarakkeessa Sig-arvon yhteydessä.

Taustamuuttujat: kunta = k, maakunta = m, kuntaryhmä = kr, asema kuntaorganisaatiossa = a,
sukupuoli = sp, puolue = p. Kuntamuuttujan (k) sig-arvo ilmoitetaan kaikkien väittämien yhtey-
dessä, muiden muuttujien kohdalla, mikäli tilastollisesti merkitseviä eroja esiintyy.

Kaikista % Alin arvo Ylin arvo	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Vaikea sanoa	Jokseen- kin eri mieltä	Täysin eri mieltä	Keski- arvo	X2-testi Sig-arvo
1. Trendiennusteen mu- kainen väestökehitys- toteutuu kunnassani	15,3 0 25,0	56,3 33,3 72,7	10,3 0 22,7	13,0 2,6 40,0	5,0 0 17,9	2,36	,004**(k)
2. Kuntani vanhusväes- tön määrä muuttuu ennusteen mukaisesti	29,6 10,7 48,5	56,2 40,0 66,7	5,4 0 13,3	7,3 0 20,0	1,5 0 7,1	1,95	,062 (k)
3. Väestömuutos ei näytä ongelmalta oman kuntani kannalta	3,8 0 12,5	28,0 5,1 58,3	12,6 0 19,0	32,6 16,7 47,6	23,0 0 42,9	3,43	,000*** (k) ,014* (sp)
4. Ennustettu väestöra- kenteen muutos edellyt- tää lisähenkilökunnan palkkaamista	29,9 4,56 2,5	29,5 18,2 42,9	12,6 0 22,2	16,5 0 34,5	11,5 0 31,8	2,50	,000*** (k)
5. Ennusteen mukainen väestökehitys laskee kuntani verotuloja merkittävästi	20,3 0 36,4	34,9 0 54,5	12,3 3,6 27,3	19,2 5,1 39,3	13,4 0 57,1	2,70	,000*** (k) ,002** (kr)
6. Talouden tasapaino voidaan turvata lisää- mällä asiakasmaksuja	1,5 0 9,1	21,6 6,7 37,5	11,6 4,5 18,4	46,7 31,8 65,5	18,5 6,3 40,0	3,59	,031* (k) ,009*** (m) ,037* (p)
7. Muuttuvat olosuhteet edellyttävät valtion- osuuksien lisäämistä	44,7 20,8 68,2	43,5 22,7 54,5	5,7 0 16,7	5,0 0 13,3	1,1 0 4,2	1,74	,071 (k) ,006** (kr)
8. Muuttuva tilanne voidaan hallita vero- prosenttia korottamalla	1,5 0 4,5	19,2 0 34,4	14,6 6,7 22,7	46,4 35,7 60,0	18,4 3,6 36,4	3,61	,077 (k) ,008** (m)
9. Kunnan henkilökunnan eläköitymisen jälkeen uutta hlöstöä on edel- leen helposti saatavissa	6,5 3,6 12,1	30,9 18,2 40,0	18,3 10,3 33,3	34,0 20,8 40,9	10,3 0 24,1	3,11	,827 (k) ,001** (sp)
10. Pätevän henkilöstön saaminen avautuviin tehtäviin vaikeutuu	18,0 0 36,4	41,8 27,3 77,3	10,7 0 22,7	24,5 4,5 46,7	5,0 0 10,3	2,57	,148 (k)

Kaikista % Alin arvo Ylin arvo	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Vaikea sanoa	Jokseen- kin eri mieltä	Täysin eri mieltä	Keski- arvo	X2-testi Sig-arvo
11. Kuntamme on varau- tunut kasvavaan henki- löstötarpeeseen							
a. koulutus- toimen- piteillä	3,3 0 9,1	32,2 15,4 48,1	14,3 5,9 25,0	38,8 21,4 65,4	11,4 4,5 29,4	3,23	,173 (k)
b. työhyvin- voinnin edistämisellä	5,4 0 25,0	45,9 16,0 76,2	10,7 0 30,3	27,3 11,5 48,0	10,7 0 26,3	2,92	,000*** (k)
c. palkka- kannustimilla	5,1 0 45,8	19,5 0 45,8	13,1 4,2 22,2	43,6 4,2 65,0	18,6 0 38,5	3,51	,000*** (k,kr) ,012* (m)
d. ei ole vielä varautunut	20,7 0 42,1	33,6 9,5 44,0	11,2 0 19,2	20,7 5,3 37,8	13,8 0 57,1	2,73	,000*** (k,kr) ,004** (p) ,15* (m)
12. Kuntamme tulisi olla valmis myös ulko- maisen työvoiman rekrytoimiseen							
	11,5 3,4 25,0	38,2 21,4 54,2	20,2 0 36,4	23,0 9,1 35,9	6,9 0 17,2	2,75	,174 (k)
13. Kuntaliitos on kun- nassamme ajankohtai- nen lähivuosina							
	6,5 0 18,2	22,9 0 45,5	16,0 4,2 36,4	23,3 10,3 36,4	31,3 0 78,6	3,50	,000*** (k,kr)
14. Osa kuntien nykyi- sistä palveluista voitai- siin tuottaa							
	19,8 7,7 31,8	50,6 23,1 69,2	14,0 4,2 22,2	11,5 0 20,8	4,1 0 15,4	2,30	,167 (k)
a. maakunnallisesti	34,3 18,9 48,1	56,6 40,7 70,3	5,2 0 9,1	3,2 0 14,3	0,8 0 3,7	1,80	,723 (k)
b. seutukunnallisesti	21,7 4,3 36,4	54,2 34,8 65,6	7,9 0 20,0	10,4 4,5 21,7	5,8 0 21,7	2,25	,023* (k) ,002** (m)
c. pienemmissä kuntaryhmissä	4,3 36,4	21,4 65,6	16,7 20,0	44,9 21,7	12,8 21,7		
d. nykysysteemi on hyvä	0 16,0	5,6 32,0	4,0 34,3	34,3 59,4	6,3 22,2	3,41	,281 (k)
15. Peruspalveluiden ostaminen yksityisiltä yrityksiltä on kannat- ettavaa							
	16,2 9,5 34,8	45,6 28,6 59,3	13,9 3,0 23,8	16,6 3,7 27,6	7,7 0 19,0	2,54	,273 (k) ,000*** (p) ,463 (k)
16. Palveluiden ulkoistamista tulee lisätä							
	14,7 4,8 22,7	49,4 31,8 63,6	11,6 3,4 22,7	16,2 7,1 33,3	8,1 0 17,2	2,54	,000*** (p) ,003** (sp) ,022* (a)

Kaikista % Alin arvo Ylin arvo	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Vaikea sanoa	Jokseen- kin eri mieltä	Täysin eri mieltä	Keski- arvo	X2-testi Sig-arvo
17. Kunnan ja yksityisen sektorin yhteistyötä palvelutuottamisessa tulee lisätä	31,8 25,0 47,8	54,8 43,5 68,2	5,7 2,6 13,3	5,0 0 15,2	2,7 0 13,8	1,92	,128 (k) ,000*** (p)
18. Työhyvinvointi ja tyky-toiminta parantavat	49,2 27,3 65,2	44,1 25,0 68,2	5,1 0 10,7	1,2 0 14,3	0,4 0 4,5	1,59	,007** (k) ,035* (sp)
a. kunnan palvelukyä	46,6 14,3 68,2	44,9 18,2 81,0	5,7 0 16,7	1,6 0 3,8	1,2 0 14,3	1,66	,000*** (k) ,029* (p)
b. imagoa	49,2 33,3 70,8	43,8 22,7 61,9	5,5 0 10,8	1,2 0 6,7	0,4 0 4,5	1,60	,233 (k) ,028* (sp)
c. kunnan menestystä työvoimakilpailussa	16,4 3,6 37,5	51,5 42,9 68,2	26,0 4,2 50,0	4,2 0 12,5	1,9 0 6,7	2,24	,004** (k)
19. Kunnassamme tullaan lisäämään työ- hyvinvointia edistäviä toimenpiteitä	18,0 5,6 37,0	49,6 35,7 67,9	15,6 7,1 27,8	15,6 7,4 28,6	1,2 0 4,5	2,32	,458 (k) ,010** (a)
a. palvelukyvyn menetys	17,6 11,8 30,0	51,4 35,0 76,2	12,7 3,6 25,0	16,3 0 30,4	2,0 0 11,1	2,34	,154 (k)
b. palvelukyvyn merkittävä heikkeneminen	23,8 6,1 46,2	48,8 28,6 68,2	11,9 3,6 20,0	12,7 0 41,7	2,8 0 11,1	2,22	,000*** (k)
c. heikkenevä kuntatalous	16,4 8,3 28,6	38,8 27,8 50,0	18,8 11,1 31,8	21,6 9,1 37,5	4,4 0 9,1	2,59	,550 (k) ,004** (sp)
d. henkilöstöpula	12,6 0 32,1	51,3 39,3 62,1	29,1 17,9 37,5	6,9 0 18,2	0 0 0	2,30	,106 (k) ,006** (p)
21. Tietoyhteiskunnan "paikallistaminen" pa- rantaa kuntien mahdol- lisuuksia selvitä tule- vista haasteistaan	31,0 13,6 45,5	59,8 45,5 77,3	6,1 0 12,5	2,7 0 7,1	0,4 0 4,5	1,82	,547 (k)
22. Verkostoituminen parantaa kuntien toimintakykyä							

Mikäli Sig-arvo > 0,05, tilastolliset erot *eivät ole merkitseviä*,
 " Sig-arvo < 0,05 tilastolliset erot ovat *melkein merkitseviä*,
 " Sig-arvo < 0,01 tilastolliset erot ovat *merkitseviä, ja*
 " Sig-arvo < 0,001 tilastolliset erot ovat *erittäin merkitseviä*.

LIITE 2. Puhelinhaastattelu kuntajohtajille kyselyn (liite1) tulosten valossa

Kuntajohtajien puhelinhaastattelun kyselyrunko

Kunta: _____

Vastaaja: kunnanjohtaja _____

1. Yleinen kuvaus kyselytutkimuksen tuloksista

2. Vastaavatko oman kuntasi kyselytulokset mielestäsi todellista tilannetta kunnassasi

kyllä () ei ()

3. Onko mielestäsi väestömuutos tiedostettu riittävästi

- | | | | |
|----|--------------------------------------|-----------|--------|
| a) | poliittisten toimijoiden keskuudessa | kyllä () | ei () |
| b) | JORYN tasolla | kyllä () | ei () |
| c) | vastuualueiden tasolla | kyllä () | ei () |

4. Onko tilannetta analysoitu

- | | | | |
|----|-----------------------|-----------|--------|
| a) | poliittisella tasolla | kyllä () | ei () |
| b) | johtoryhmän tasolla | kyllä () | ei () |

5. Onko kunnassasi suoritettu ennakointityötä/hahmotettu tulevaa muutosta ja sen vaikutuksia?

kyllä () ei ()

6. Onko suunnitelmissa käynnistää ennakointihanke tai vastaava

kyllä () ei ()

7. Miten kunnassasi suhtaudutaan koulutustoimenpiteisiin valmistautumisen välineenä?

- | | | | |
|----|--|-----------|--------|
| a) | ne on otettu käyttöön | kyllä () | ei () |
| b) | niiden käyttöönottoa suunnitellaan | kyllä () | ei () |
| c) | koulutus on tärkeä varautumisen väline | kyllä () | ei () |

8. Suunnitellaanko kunnassasi organisaation muutoksia osana valmistautumista väestömuutokseen?

kyllä () ei (),

jos niin minkälaisia?

- | | | | |
|----|--|-----------|--------|
| a) | toimielinten uudelleenjärjestelyä | kyllä () | ei () |
| b) | uusien toimielinten perustamista (esim. tulevaisuuslautakunta) | kyllä () | ei () |

- | | | | |
|----|------------------------------------|-----------|--------|
| c) | toimielinten lakkauttamisia | kyllä () | ei () |
| d) | kuntaliitosta | kyllä () | ei () |
| e) | kuntien yhteistoiminnan lisäämistä | kyllä () | ei () |
| f) | muita muutoksia, mitä? | | |
-
-

9. Suunnitellaanko kunnassasi vaihtoehtoisia tapoja tuottaa palveluita?

kyllä () ei ()

10. Suunnitellaanko kunnassasi joiltakin osin palveluiden ulkoistamista?

kyllä () ei ()

11. Onko kunnassasi mielestäsi riittävät poliittiset valmiudet

- | | | | |
|----|--|-----------|--------|
| a) | toimia muutostilanteessa ennakoon? | kyllä () | ei () |
| b) | vai reagoida vasta sitten, kun muutos on käsillä | kyllä () | ei () |
| c) | “ ”
on jo tapahtunut | kyllä () | ei () |

12. Mainitse esimerkkejä, joilla kuntasi on varautunut muutokseen?

- | | |
|----|-------|
| a) | _____ |
| b) | _____ |
| c) | _____ |

13. Onko joku/ovatko jotkut seuraavista seikoista mielestäsi ongelmia, jotka vaikeuttavat kuntien yleistä valmistautumista väestömuutokseen?

- | | | | |
|----|---|-----------|--------|
| a) | rahan puute | kyllä () | ei () |
| b) | tiedon puute | kyllä () | ei () |
| c) | ongelman heikko tiedostaminen päättäjien tasolla | kyllä () | ei () |
| d) | päättäjien vähäiset valmiudet “tarttua härkää sarvista” | kyllä () | ei () |
| e) | joku muu, mikä? | | |
-
-

14. Miten arvioit oman kuntasi strategiset valmiuden muutostilanteen hallitsemiseksi – mitkä ovat tässä suhteessa vahvuutenne/heikkoutenne?

Arvioi sanallisesti!

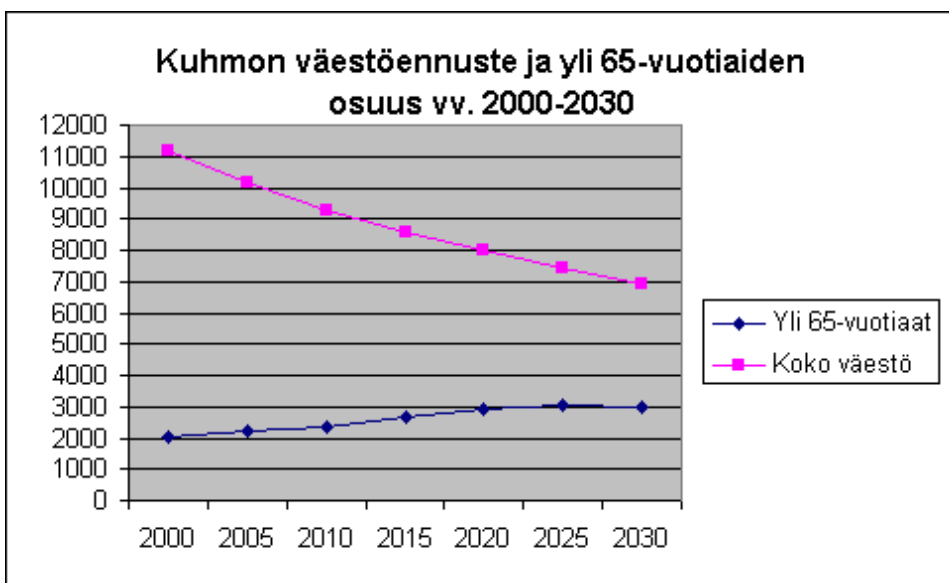
LIITE 3. Kainuu-kysely (artikkeli 2)

Kysymyksiä Kainuun kuntien päättäjille Kainuun hallintokokeilusta ja näköpiirissä olevasta väestömuutoksesta

Alle on kuvattu Tilastokeskuksen trendiennuste väestömäärän muutoksista ja väestön jakaantumisesta eri ikäryhmiin kunnassasi.

Väestöennuste/trendilaskelma 2000–2030: Kuhmo

	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030
0–17	2 331	1 801	1 437	1 201	1 078	1 001	932
18–64	6 808	6 137	5 502	4 737	3 985	3 432	3 029
0–64	9 139	7 938	6 939	5 938	5 063	4 433	3 961
Yli 65-vuotiaat	2 028	2 204	2 360	2 654	2 929	3 023	2 986
Koko väestö	11 167	10 142	9 299	8 592	7 992	7 456	6 947



1. Uskotko trendiennusteen mukaiseen asukasluvun laskuun Kuhmossa noin 11000:stä noin 6900:een 30 vuodessa?

- uskon täysin
- uskon, että näin melko varmasti tapahtuu
- uskon jossakin määrin
- en usko ennusteen mukaiseen kehitykseen
- uskon, että väestön väheneminen on ennustettua suurempi

2. **Uskotko trendiennusteen toteutumiseen yli 65-vuotiaiden määrän muutoksen osalta. Määrä näyttäisi kasvavan noin 2000:sta noin 3000:een?**
- a. uskon täysin
 - b. uskon, että näin melko varmasti tapahtuu
 - c. uskon jossakin määrin
 - d. en usko ennusteen mukaiseen kehitykseen
3. **Asukasluvun voimakkaasta vähenemisestä huolimatta vanhusväestön määrä kasvaa myös absoluuttisesti noin 50 prosentilla. Mitä vaikutuksia arvioit tämänkaltaisella väestömäärän ja -rakenteen muutoksella olevan henkilökunnan määrään sosiaali- ja terveydenhuollossa?**
- a. henkilökuntaa tarvitaan runsaasti lisää
 - b. henkilökuntaa tarvitaan lisää jonkin verran
 - c. nykyinen henkilöstö riittää
 - d. en osaa sanoa
4. **Mitkä seuraavista väittämistä pitävät mielestäsi paikkansa, mikäli trendiennusteen mukainen kehitys toteutuu (valitse 1–4 vaihtoehtoa)?**
- a. kunnan verotulot laskevat merkittävästi
 - b. kunnan palkanmaksukyky heikkenee
 - c. muuttuvat olosuhteet voidaan ratkaista veroprosenttia korottamalla
 - d. ei voida ratkaista kunnallisveron korottamisella
 - e. kuntatalouden tasapaino voidaan turvata asiakkailta perittäviä maksuja korottamalla
 - f. muuttuvat olosuhteet edellyttävät valtionosuuksien merkittävää kasvua, mikäli halutaan turvata nykyiset peruspalvelut kaikille
5. **Kuntien palveluksessa olevaa henkilöstöä siirtyy lähivuosina runsaasti eläkkeelle. Miten arvioit kuntasi mahdollisuuksia rekrytoida uutta, pätevää henkilöstöä eläkkeelle siirtyvien tilalle?**
- a. henkilöstöä on jatkossakin riittävästi saatavissa
 - b. pätevän henkilöstön saaminen avautuvin ja palvelutarpeen kasvun seurauksena tarvittaviin tehtäviin on epätodennäköistä
6. **Kunnassamme on varauduttu muuttuvaan tilanteeseen henkilöstön saamiseksi**
- a. toteuttamalla koulutushankkeita, joilla pyritään lisäämään pätevän henkilöstön saatavuutta paikkakunnalla
 - b. tekemällä kiinteää yhteistyötä alueen koulutuslaitosten kanssa
 - c. parantamalla kunnan "työnantajavetovoimaa"
 - d. parantamalla henkilöstön asemaa palkkauksellisesti
 - e. ei ole toistaiseksi varauduttu

- 7. Muuttuvissa oloissa pidän parhaana mahdollisuutena selvittää sosiaali- ja terveydenhuollon kasvavan palvelutarpeen tyydyttämisestä (valitse enintään 2 vaihtoehtoa)**
- a. ulkoistamalla tehtävät yksityisten yritysten toteutettavaksi
 - b. toteuttamalla kuntaliitoksia
 - c. maakunnallistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät Kainuun mallin mukaisesti
 - d. lisäämällä kuntien välistä vapaaehtoista yhteistoimintaa
 - e. siirtämällä eikoissairaanhoidon kokonaan valtion tehtäväksi
- 8. Riittävän henkilöstön saamiseksi kuntien tulisi aktivoitua ja parantaa valmiuksiaan myös ulkomaalaisen työvoiman rekrytoimiseksi**
- a. täysin samaa mieltä
 - b. jokseenkin samaa mieltä
 - c. eri mieltä
- 9. Kunnan kaikki toiminnot ja henkilöstöryhmät kattavalla työkykyä ylläpitävällä toiminnalla/työhyvinvointipolitiikalla voidaan parantaa kunta-alan kilpailukykyä henkilöstön saamiseksi**
- a. täysin samaa mieltä
 - b. jokseenkin samaa mieltä
 - c. jossakin määrin eri mieltä
 - d. täysin eri mieltä
 - e. en osaa sanoa
- 10. Kunta-alan palkkojen tasoa pitäisi merkittävästi nostaa mm. sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä, jotta henkilöstön rekrytointi myös tulevaisuudessa voitaisiin turvata**
- a. täysin samaa mieltä
 - b. jokseenkin samaa mieltä
 - c. jossakin määrin eri mieltä
 - d. täysin eri mieltä
 - e. en osaa sanoa
- 11. Kainuun maakuntahallinto lisää maakunnan asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa keskeisistä asioista päätettäessä**
- a. täysin samaa mieltä
 - b. jokseenkin samaa mieltä
 - c. jossakin määrin eri mieltä
 - d. täysin eri mieltä
 - e. en osaa sanoa

12. Kunnallinen demokratia kapenee uudistuksen seurauksena

- a. täysin samaa mieltä
- b. jokseenkin samaa mieltä
- c. jossakin määrin eri mieltä
- d. täysin eri mieltä
- e. en osaa sanoa

13. Kainuun maakuntahallinto parantaa alueen mahdollisuuksia saada peruspalvelutehtäviin pätevää henkilöstöä tulevaisuudessakin, vaikka työvoimakilpailu kiristyy

- a. täysin samaa mieltä
- b. jokseenkin samaa mieltä
- c. jossakin määrin eri mieltä
- d. täysin eri mieltä
- e. en osaa sanoa

14. Tietyistä heikkouksista huolimatta tehtävien kokoaminen kunnista maakuntahallinnolle on välttämätöntä, jotta peruspalveluiden tuottamisen kyky voitaisiin turvata pitkällä tähtäimellä

- a. täysin samaa mieltä
- b. jokseenkin samaa mieltä
- c. jossakin määrin eri mieltä
- d. täysin eri mieltä
- e. en osaa sanoa

15. Kumpaa väittämää pidät oikeampana

- a. Kainuun malli toteuttaa maakuntaitsehallinnon
- b. Kainuun malli on suurkuntaliitos

16. Kainuun mallissa monien perustehtävien toteuttajaksi määritellään maakuntahallinto ja sen toimielimet vastaavat päätöksistä ja toimeenpanosta. Toimintojen rahoitusvastuu jää edelleen suurelta osin kunnille. Merkitse enintään kaksi seuraavista väittämistä:

Uskon, että rahoitusvastuun ja toiminnallisen vastuun eriyttäminen

- a. lisää tehokkuutta
- b. synnyttää kustannussäästöjä
- c. lisää kustannuksia
- d. aiheuttaa kitkatilanteista maakunta- ja kuntahallintojen välille

Taustakysymykset**17. Sukupuoli**

- a. Nainen
- b. Mies

18. Oletko kunnassasi

- a. Valtuutettu
- b. Hallituksen jäsen
- c. Virkamies/toimenhaltija/työntekijä
- d. Johtoryhmän jäsen

19. Minkä kunnan luottamus-/viran-/toimenhaltija olet

- a. Hyrynsalmi
- b. Kajaani
- c. Kuhmo
- d. Paltamo
- e. Puolanka
- f. Ristijärvi
- g. Sotkamo
- h. Suomussalmi
- i. Vaala
- j. Vuolijoki

20. Mitä puoluetta edustat kuntasi toimielimissä (kysymys koskee vain luottamushenkilöitä)

- a. Keskusta
- b. Kokoomus
- c. Kristillisdemokraatit
- d. Sosialidemokraatit
- e. Vasemmistoliitto
- f. Vihreät
- g. Perussuomalaiset
- h. Sitoutumattomat
- i. Muu

LIITE 4. Työhyvinvointiartikkeleiden (3 ja 4) kyselylomake

A. Taustakysymykset

- 1. Sukupuoli** 1 Mies 2 Nainen

- 2. Syntymävuosi** 19

- ### 3. Mikä on ammatillinen koulutuksesi?

1. ei ammatillista koulutusta
2. ammatillinen koulutus
3. opistoasteen koulutus
4. ammattikorkeakoulu
5. korkeakoulu tai yliopisto

- #### 4. Mikä on tehtäväsi tai ammattinimikkeesi?

(esim. henkilöstöjohtaja, henkilöstöpäällikkö, kunnansihteeri tms.)

- ## 5. Hoidatko henkilöstöasioita...

- | | | | |
|---|---------------|---|--------------------|
| 1 | Päätoimisesti | 2 | Oman toimen ohella |
|---|---------------|---|--------------------|

- 6. Oletko kunnan johtoryhmän jäsen?**

1. Kyllä
2. En
3. Kunnassamme ei ole johtoryhmää

- ## 7. Minkä kunnan palveluksessa olet?

- 8. Kuinka paljon kunnassanne on tällä hetkellä työntekijöitä?**

Vakituisia

Määräaikaisia

9. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä	En tiedä en osaa sanoa
a. Kuntamme tehtävät on mahdollista hoitaa hyvin tai kohtuullisesti nykyisellä määrällä henkilökuntaa	1	2	3	4	5
b. Kunnan tehtävät vaatisivat lisää henkilökuntaa mutta meillä ei ole taloudellisista syistä mahdollisuutta lisätä henkilökunnan määrää	1	2	3	4	5
c. Emme saa rekrytoitua halua- maamme määrää henkilökuntaa (koska kiinnostuneita ei ole)	1	2	3	4	5

10. Minkälainen on kuntanne taloudellinen tilanne tällä hetkellä?

1. vakaa ja turvattu
2. jokseenkin vakaa ja turvattu
3. hieman epävakaa, epävarma
4. hyvin epävakaa, epävarma
5. en osaa sanoa

B. Konkreettiset työhyvinvoinnin edistämistoimenpiteet**11. Kuinka hyvin mielestäsi tunnet kuntanne työhyvinvointia edistävää toimintaa?**

1. Erittäin hyvin
2. Melko hyvin
3. Melko huonosti
4. Erittäin huonosti

12. Panostetaanko mielestäsi kunnassanne työhyvinvointia edistävään toimintaan?

1. Kyllä, voimakkaasti
2. Kyllä, jossakin määrin
3. Ei erityisemmin
4. Ei lainkaan
5. Vaikea sanoa, en tiedä

13. Mitä kunnassanne harjoitettava työhyvinvoinnin edistäminen konkreettisemmin on? Kuinka paljon viimeisten 2 vuoden aikana on tehty seuraavia asioita tai toimenpiteitä?

1. Työyhteisön ja organisaation kehittäminen

		ei lainkaan	jonkin verran	paljon
a.	Johtamisen ja esimiestyön kehittäminen	1	2	3
b.	Yhteistyön parantaminen ja lisääminen	1	2	3
c.	Työaikojen joustavuuden parantaminen	1	2	3
d.	Työjärjestelyjen joustavuuden lisääminen	1	2	3
e.	Työn suunnittelun parantaminen	1	2	3
f.	Työn tavoitteiden selkeyttäminen	1	2	3
g.	Tiedonvälityksen tehostaminen	1	2	3
h.	Muutosten ja kriisien hallinnan kehittäminen	1	2	3
i.	Kiireen ja aikapaineen vähentäminen	1	2	3
j.	Tiimityön ja työyhteisöjen kehittäminen	1	2	3

2. Osaamisen kehittäminen

		ei lainkaan	jonkin verran	paljon
a.	Ammattitaitoa parantava koulutus	1	2	3
b.	Työvälineiden käyttökoulutus	1	2	3
c.	Vuorovaikutustaitoja kehittävä koulutus	1	2	3
d.	Työhön perehdytys	1	2	3

3. Terveys ja toimintakyky

		ei lainkaan	jonkin verran	paljon
a.	Lääkinnällinen kuntoutus (ASLAK, TYK tms.)	1	2	3
b.	Liikuntatoiminnan järjestäminen tai tukeminen	1	2	3
c.	Muiden harrastusmahdollisuuksien tarjoaminen	1	2	3
d.	Terveellisten ravintottumusten edistäminen ja tupakoinnin ja alkoholinkäytön vähentäminen	1	2	3
e.	Uudelleensijoittaminen	1	2	3

4. Työympäristön kehittäminen

		ei lainkaan	jonkin verran	paljon
a.	Ergonomian parantaminen	1	2	3
b.	Työtilojen ja työvälineiden toimivuuden parantaminen	1	2	3
c.	Työturvallisuuden parantaminen	1	2	3
d.	Työtilojen ilman laatutekijöiden, lämpö- ja kosteusolojen parantaminen	1	2	3
e.	Haitallisilta aineilta, melulta ja säteilyltä suojautuminen	1	2	3
f.	Fyysisen väkivallan uhan vähentäminen	1	2	3
g.	Henkisen väkivallan uhan vähentäminen	1	2	3
h.	Ammatillinen kuntoutus (uudelleen koulutus, työkokeilu)	1	2	3

14. Ovatko kunnassanne tehdyt työhyvinvointia edistävät toimenpiteet yleensä olleet toimivia niin, että niillä on saatu aikaan toivottuja tuloksia?

1. Kyllä, täysin
2. Kyllä, melko hyvin
3. Ei juurikaan
4. Ei lainkaan
5. Vaikea sanoa, en tiedä

15. Pitäisikö mielestäsi kunnassanne panostaa nykyistä enemmän työhyvinvointia edistävään toimintaan?

1. Kyllä, voimakkaasti
2. Kyllä, jossakin määrin
3. Ei erityisemmin
4. Ei lainkaan
5. Vaikea sanoa, en tiedä

siirry kysymykseen 17

”

”

16. Entä mikä on arviosi siitä, tullaanko panostusta lisäämään?

1. Hyvin todennäköisesti kyllä
2. Melko todennäköisesti kyllä
3. Melko todennäköisesti ei
4. Hyvin todennäköisesti ei
5. Vaikea sanoa, en tiedä

17. Miten arvioit, tulevatko työhyvinvoinnin edistämiseen varatut resurssit kunnassanne lisääntymään vai vähentymään seuraavien 2 vuoden aikana?

1. Tulevat vähentymään voimakkaasti
2. Tulevat vähentymään jonkin verran
3. Tulevat pysymään ennallaan
4. Tulevat lisääntymään jonkin verran
5. Tulevat lisääntymään erittäin voimakkaasti

C. Työhyvinvointia edistävän toiminnan puitteet kunnassa

18. Työhyvinvoinnin edistämisen kannalta olisi tärkeää, että eri ryhmät ja osapuolet työelämässä sitoutuvat mahdollisimman täysipainoisesti toimintaan. Jos ajattelet oman kuntanne tilannetta, niin minkälainen suhtautuminen seuraavilla ryhmillä mielestäsi on työhyvinvoinnin edistämistointaan?

		Hyvin positii- vinen	Melko positii- vinen	Melko negatii- vinen	Hyvin negatii- vinen	En tiedä en osaa sanoa
a.	Työterveyshuolto	1	2	3	4	5
b.	Kunnan johto	1	2	3	4	5
c.	Ammattijärjestöjen edustajat	1	2	3	4	5
d.	Työntekijät yleensä	1	2	3	4	5
e.	Esimiesasemassa toimivat	1	2	3	4	5
f.	Poliittiset päättäjät kunnassa	1	2	3	4	5

19. Miten seuraavat väittämät mielestäsi kuvaavat oman kuntanne tilannetta työhyvinvoinnin edistämisen suhteen? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

1. Kuulumme kunta-alan parhaimmistoon työhyvinvoinnin edistämisessä
2. Olemme pitkällä työhyvinvoinnin edistämisessä, mutta pystymme vielä parantamaan
3. Kuulumme kunta-alan "keskikastiin" työhyvinvoinnin edistämisessä
4. Olemme vasta hiljattain alkaneet pohtia minkälaista työhyvinvoinnin edistämistä me tarvitsisimme
5. Meillä ei ole oikeastaan minkäänlaista työhyvinvointia edistävää toimintaa, emmekä ole juurikaan edes pohtineet asiaa
6. Mikään edellä mainittu vaihtoehto ei kuvaa tilannettamme, mikä kuvaisi?

20. Työhyvinvoinnin edistämistoiminnassa yhteistyöllä on keskeinen rooli. Kuinka arvioit yhteistyötä oman kuntanne kohdalla seuraavissa tilanteissa?

	Teemme hyvää yhteistyötä	Yhteistyötä on, mutta sitä voitaisiin lisätä tai parantaa	Yhteistyötä ei ole lainkaan. Siitä olisi hyötyä	Yhteistyötä ei ole lainkaan. Siitä ei olisi hyötyä
a. Linjajohdon ja henkilöstöhallinnon välillä	1	2	3	4
b. Oman kunnan sisällä hallintokuntien välillä	1	2	3	4
c. Työterveyshuollon ja henkilöstöhallinnon välillä	1	2	3	4
d. Naapuri- tai lähikuntien kanssa	1	2	3	4

21. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä?

	Täysin samaa mieltä	Osittain samaa mieltä	Osittain eri mieltä	Täysin eri mieltä	En tiedä en osaa sanoa
a. Meillä ymmärretään, että työelämän kehittäminen on pitkäjänteistä toimintaa	1	2	3	4	5
b. Tiedämme mistä voi hakea rahoitusta työelämän kehittämisprojekteihin	1	2	3	4	5
c. Tiedämme mistä saa tarvittaessa asiantuntija-apua työhyvinvoinnin edistämisasioissa	1	2	3	4	5
d. Työhyvinvointiin panostaminen on kunnassamme tehty selkeä strateginen valinta	1	2	3	4	5
e. Meillä on tarvetta työhyvinvoinnin edistämistoimenpiteisiin	1	2	3	4	5
f. Meillä halutaan tukea vajaa-kuntoisia työntekijöitä selviämään työssään	1	2	3	4	5
g. Meillä osataan tukea vajaa-kuntoisia työntekijöitä selviämään työssään	1	2	3	4	5
h. Työhyvinvointia edistämällä voidaan saavuttaa taloudellista hyötyä	1	2	3	4	5

22. Vaikeuttavatko seuraavat asiat kunnassanne työhyvinvoinnin edistämistyön aloittamista, organisointia tai edelleen kehittämistä?

	haittaa erittäin paljon	haittaa hiukan	ei haittaa, kaikki kunnossa
a. Poliittiset päättäjät eivät ymmärrä työhyvinvoinnin edistämisen tärkeyttä	1	2	3
b. Taloudellisten resurssien puute	1	2	3
c. Tiedon puute	1	2	3
d. Ajan puute	1	2	3
e. Osaamisen puute	1	2	3
f. Toiminnalla ei ole selkeitä vastuuhenkilöitä	1	2	3
g. Henkilöstö ei ole kiinnostunut toiminnasta	1	2	3
h. Toimintaa ei ole saatu kunnolla organisoiduksi	1	2	3
i. Esimiehet eivät ole kiinnostuneita toiminnasta	1	2	3
j. Työhyvinvoinnin edistämisen hyödyllisyyteen ei uskota	1	2	3
k. Innostuksen puute	1	2	3
l. Muut asiat vievät huomion työhyvinvoinnin edistämisestä	1	2	3

23. Miten arvioit seuraavien työhyvinvoinnin edistämisen osa-alueiden tärkeyttä omassa kunnassanne juuri nyt? Aseta osa-alueet tärkeysjärjestykseen. 1 = kaikkein tärkein, 2 = toiseksi tärkein, 3 = kolmanneksi tärkein, 4 = neljänneksi tärkein ja 5 = vähiten tärkeä.

- a. Työyhteisön ja organisaation kehittäminen _____
- b. Osaamisen kehittäminen _____
- c. Toimintakyvyn ja terveyden ylläpitäminen _____
- d. Työympäristön kehittäminen _____
- e. Johtamisen kehittäminen _____

24. Entä miten arvioit ulkopuolisen tuen tarvetta eri osa-alueiden kohdalla? 1 = tukea tarvittaisiin kaikkein eniten, 2 = toiseksi eniten, 3 = kolmanneksi eniten, 4 = neljänneksi eniten ja 5 = tukea tarvitaan kaikkein vähiten.

- a. Työyhteisön ja organisaation kehittäminen _____
- b. Osaamisen kehittäminen _____
- c. Toimintakyvyn ja terveyden ylläpitäminen _____
- d. Työympäristön kehittäminen _____
- e. Johtamisen kehittäminen _____

25. Käytetäänkö kunnassanne seuraavia menetelmiä työntekijöiden työhyvinvoinnin ja työolojen seuraamiseksi?

	Säännöllisesti	Satunnaisesti	On ainakin kerran tehty	Ei ole tehty kertaakaan	En tiedä, en osaa sanoa
a. Tehdään sairauspoissaolojen seuranta	1	2	3	4	5
b. Tehdään terveystarkastuksia työntekijöille	1	2	3	4	5
c. Tehdään terveystarkastuksia kohdennetuille ryhmille	1	2	3	4	5
d. Tehdään työstressikyselyjä	1	2	3	4	5
e. Tehdään ilmapiirikyselyjä					
f. Tehdään työtapaturmien tilastointia	1	2	3	4	5
g. Arvioidaan työtapaturma-vaaroja	1	2	3	4	5
h. Lasketaan työntekijöiden työkykyindeksi	1	2	3	4	5
i. Järjestetään fyysisen kunnon testausta	1	2	3	4	5
j. Kartoitetaan henkilöstön osaamista (osaamiskartoitus)	1	2	3	4	5
k. Kartoitetaan henkilöstön koulutustarpeita (koulutustarvekartoitus)	1	2	3	4	5

26. Tehdäänkö kunnassanne henkilöstötilinpäätöstä?

1. Säännöllisesti
2. Satunnaisesti
3. On ainakin kerran tehty
4. Ei ole tehty kertaakaan
5. En tiedä, en osaa sanoa

27. Jos kunnassanne tehdään henkilöstötilinpäätös säännöllisesti, niin milloin se tehtiin ensimmäisen kerran?

vuonna _____ en tiedä, en osaa sanoa

28. Onko kunnassanne käytössä tai tulossa käyttöön jokin seuraavista ohjausjärjestelmästä?

	On	Ollaan parhaillaan tekemässä/suunnittelemassa/ottamassa käyttöön	Ei ole, eikä ole suunniteltu	En tiedä, en osaa sanoa
a. Henkilöstöstrategia, henkilöstöpoliittinen ohjelma tms.	1	2	3	4
b. Työhyvinvointisuunnitelma	1	2	3	4
c. Euroopan laatupalkinto (EFQM, European Foundation for Quality Management)	1	2	3	4
d. Tasapainotettu mittaristo, Balanced Score Card/BSC. (Suositus kunnallisen palvelutoiminnan tuloksellisuudesta, KT:n yleiskirje 15/2000, 11.4.2000.)	1	2	3	4

29. Onko kuntanne tai esimerkiksi jokin yksittäinen toimiala hakenut ulkopuolista rahoitusta työhyvinvoinnin kehittämishankkeilleen (esim. ESR, TYKE, Työsuojelurahasto, eri kehittämisohjelmat)?

1. Kyllä
2. Ei siirry kysymykseen 31
3. En tiedä, en osaa sanoa ”

30. Saitteko hakemaan rahoitusta?

1. Kyllä
2. Ei
3. En tiedä, en osaa sanoa

31. Onko kunnassanne käytetty avuksi ulkopuolisia asiantuntijoita (konsultit, tutkijat) työhyvinvoinnin edistämisasioissa?

1. Runsaasti
2. Jonkin verran
3. Ainakin kerran
4. Ei lainkaan
5. En tiedä, en osaa sanoa

32. Onko kunnassanne jokin ryhmä, joka seuraa ja suunnittelee kuntanne työhyvinvoinnin edistämistä?

1. TYKY- tai TYHY-ryhmä
2. Työsuojelutoimikunta
3. Yhteistoimintaryhmä
4. Yhdistetty työsuojelutoimikunta ja yhteistoimintaryhmä
5. Jokin muu, mikä _____
6. Ei mitään tällaista ryhmää

D. Kuntien eläkevakuutuksen työhyvinvoinnin kehittämistoiminta

33. Oletko kuullut Kuntien eläkevakuutuksen Kuntatyö kunnossa -ohjelmasta tai toiminnasta?

1. Kyllä
2. En siirry kysymykseen 41
3. En osaa sanoa ”

34. Kuinka hyvin tunnet Kuntatyö kunnossa -toimintaa?

1. Erittäin hyvin
2. Melko hyvin
3. Melko huonosti
4. Erittäin huonosti

35. Oletko käynyt Kuntatyö kunnossa -toiminnan Internet-sivuilla? (www.keva.fi/kuntatyokunnossa)

1. Olen
2. En siirry kysymykseen 38
3. En ole varma ”

36. Mitä teit sivuilla?

1. Katselin muuten vain
2. Etsin jotakin tiettyä tietoa, mitä? _____

37. Löysitkö sivuilta hyödyllistä tietoa?

1. Kyllä
2. En

38. Miten Sinä tai muut kunnassanne olette käyttäneet Kuntatyö kunnossa -toiminnan palveluja ja mahdollisuuksia hyväksi?

	Ei koskaan	Ainakin kerran	Useammin kuin kerran
a. On osallistuttu alueellisiin Kuntatyö kunnossa -seminaareihin	1	2	3
b. On osallistuttu vuosittaiseen henkilöstöjohdon seminaariin	1	2	3
c. On keskusteltu Kuntatyö kunnossa -kehittämisasiantuntijoiden kanssa oman kunnan tilanteesta	1	2	3
d. On hyödynnetty Kuntatyö kunnossa -toiminnan julkaisuja	1	2	3
e. On saatu tietoa Kuntatyö kunnossa -toiminnan Internet-sivuilta (www.keva.fi/kuntatyokunnossa)	1	2	3
f. On luotu kontakteja Kuntatyö kunnossa -toiminnan tilaisuuksissa	1	2	3

39. Mitä Kuntatyö kunnossa toiminnan tulisi mielestäsi jatkossa tehdä, jotta se tukisi parhaalla mahdollisella tavalla kuntaanne työhyvinvoinnin edistämisasiossa? Kuinka tärkeinä pidät seuraavia toimintoja oman kuntasi kohdalla?

	Erittäin tärkeä	Tärkeä	Ei kovin tärkeä	Ei lainkaan tärkeä	En tiedä en osaa sanoa
a. Järjestää työhyvinvointia käsitteleviä seminaareja eri puolilla Suomea (alueelliset seminaarit)	1	2	3	4	5
b. Neuvoa yksittäisiä kuntia tai kuntatyöpaikkoja työhyvinvoinnin kehittämisessä	1	2	3	4	5
c. Pitää yllä Internet-sivuja, joilla on työhyvinvoinnin kehittämistyötä tukevaa tietoa	1	2	3	4	5
d. Antaa tietoa kuntatyöpaikoille, kuinka hakea rahoitusta työhyvinvoinnin kehittämiseen	1	2	3	4	5
e. Julkaista työhyvinvoinnin kehittämistä käsitteleviä oppaita	1	2	3	4	5

40. Muuta, mitä?

41. Mitkä yhteistyötahot ovat tärkeitä, kun kehitätte työhyvinvointia kunnassanne?

E. Työterveyshuolto

42. Kuinka hyvin tunnet kuntanne työterveyshuoltoa?

1. Erittäin hyvin
2. Melko hyvin
3. Melko huonosti
4. Erittäin huonosti
5. En tiedä, en osaa sanoa

43. Miten kuntanne työntekijöiden työterveyshuolto on järjestetty?

1. Kunnan tai kaupungin terveyskeskuksessa
2. Kunnan tai kaupungin henkilöstön työterveysasemalla
3. Työterveyshuolto on ostettu yksityiseltä lääkäriasemalta
4. Muu järjestely, mikä?

-
5. En tiedä, en osaa sanoa

44. Kuinka tyytyväinen olet työterveyshuollon toimintaan kunnassanne?

1. Erittäin tyytyväinen
2. Melko tyytyväinen
3. Melko tyytymätön
4. Erittäin tyytymätön
5. En tiedä, en osaa sanoa